

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración III



TESIS DOCTORAL

Análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia : diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juana C. García Duque

Director

José Ángel Sotillo Lorenzo

Madrid, 2014

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y de la Administración III

Programa: Doctorado en Estudios Iberoamericanos



**“Análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo
en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión
Europea 1998-2006”**

Tesis Doctoral

Autora: Juana C. García Duque

Director de Tesis: Dr. Jose Angel Sotillo

Madrid, 2013

Agradecimientos

Siempre pensé que tendría el tiempo suficiente para de manera calmada escribir y agradecer a las personas que en este largo camino me han acompañado y sobre todo me han dado el valor para no desfallecer en el intento. Pero ahora me encuentro con menos del tiempo que esperaba para hacerlo y con el temor de no agradecer a todos.

El proceso personal de esta tesis doctoral ha sido largo y accidentado. Lo que inicié como un proyecto de continuar estudiando, se ha convertido a lo largo de los años en un proyecto personal y profesional con el que me siento identificada y feliz. Y han sido muchas las personas que de forma activa y pasiva han estado presentes en este proceso.

A mi mamá y mi papá, quienes no entendían la razón de haberme embarcado en este proyecto, se quedaron por el camino y verán los resultados desde otra dimensión.

A Alicia y Ema, quienes han crecido oyendo la palabra tesis desde muy chiquitas y saben que es algo largo y a lo que mamá le ha dedicado mucho tiempo, me han animado a seguir escribiendo.

A Fernando, quien me acompañó en este proceso siempre pensando que lo lograría, tuvo la paciencia para leer y releer capítulos, para acompañar momentos de llanto y desespero.

A Via, quien desde la distancia y como alma gemela sabía que lo lograría, así como yo sé que ella logra lo que se propone.

A Mia, quien también con un proceso largo en su tesis, me inspiró a seguir

A muchos profesores de la Universidad de los Andes, quienes me apoyaron para terminar esta tesis, cerrar este capítulo, esperar a que terminara este proceso y sobre todo creyeron en mí y en lo que vendrá luego de esto.

A mis amigos, Lucía quien leyó en varios momentos de este proceso los capítulos; a Andrés quien me acompañó en jornadas eternas de trabajo con la mejor compañía: una música inspiradora; a los Woodstock quienes han celebrado conmigo; a mis amigos de España regados por el mundo, quienes animaron a que continuara; a Connie y Linda quienes me ayudaron con información y bibliografía; a Bruno, quien muchas veces me confrontó sobre mi trabajo; a Margarita, quien me mostró que a pesar de las dificultades había el espacio para lograrlo; a Pilar, quien me hospedó este último año en este último impulso y finalmente a una lista larga de amigos quienes me han sacado una sonrisa en este proceso y que han sido aunque no lo sepan fuente de inspiración también.

A Jose Angel, maestro y quien en este último año me dio el impulso suficiente y necesario para poner fin a este trabajo

Contenido

| | |
|---|----|
| SIGLAS Y ACRONIMOS | 12 |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| Presentación | 15 |
| Análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006, como problema de investigación..... | 17 |
| El Tema de Estudio..... | 25 |
| Objetivos | 28 |
| Objetivo General | 28 |
| Objetivos específicos:..... | 28 |
| Metodología..... | 29 |
| Consideraciones de la metodología: un camino cualitativo | 29 |
| Aclaraciones del método: teoría vs experiencia | 32 |
| Metodología de investigación y sus enfoques conceptuales | 38 |
| El uso y el método de las fuentes de investigación | 46 |
| Entrevistas en profundidad | 51 |
| Observación Directa | 53 |
| Observación estadística | 53 |
| Hipótesis | 56 |

| | |
|--|----|
| PRIMERA PARTE APROXIMACION TEORICA PARA EL ANALISIS COMPARADO DE LAS AGENDAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA | 58 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Capitulo 1: Aproximaciones Teóricas para un análisis de las políticas de Cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia: La necesidad de complementar el Marco Teórico más allá de las Relaciones Internacionales | 59 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 1.1 El estudio de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional: principales teorías y la forma de abordarla. Punto de partida para la comprensión de las agendas de cooperación de los donantes en Colombia..... | 61 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 1.1.1 Realismo ayer y hoy: sus aportes y sus limitaciones para el estudio | 65 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 1.1.2 La Interdependencia, teoría que da cuenta de nuevos intereses y actores en la cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia | 69 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 1.1.3 La Dependencia y América Latina, para entender la dependencia política de Colombia frente a la Cooperación Internacional | 73 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 1.1.4 Otras Aproximaciones que complementan el análisis de Estados Unidos y la Unión Europea como donantes en Colombia | 76 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Capítulo 2: La Cooperación Internacional o la ayuda externa: principales teorías y debates que aportan a la comprensión de las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia | 83 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 2.1 La Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales..... | 85 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 2.2 Paradoja de la Cooperación Internacional para el desarrollo y el desarrollo | 87 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 2.3 Desafíos de la Cooperación Internacional más allá del desarrollo..... | 91 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 2.4 Política Exterior y Políticas de Cooperación Internacional: una relación difícil y presente en las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea | 95 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 2.5 Actores e intereses en la Cooperación Internacional, presentes en las agendas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea | 96 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| 2.5.1 Más allá de los actores tradicionales | 96 |
| 2.5.2 Reposicionamiento del poder, condicionalidad e intervención | 98 |
| 2.6 La idea y la práctica de la prevención de conflictos y el Peace keeping..... | 104 |
| SEGUNDA PARTE: MARCO CONTEXTUAL: LOS CONTEXTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE DEFINEN LA ACTUACION DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA | 109 |
| Capítulo 3: Factores internacionales determinantes en el análisis y la Cooperación Internacional en Colombia | 110 |
| 3.1 Globalización y Características del nuevo escenario internacional para la cooperación | 110 |
| 3.1.1 Globalización teoría y debate más allá del concepto | 113 |
| 3.1.2 Mundo en Transformación y la necesidad de repensar la agenda del desarrollo | 120 |
| 3.2 Peacekeeping: como nueva forma de actuación de algunos donantes | 122 |
| 3.2.1 Comprensión de los conflictos armados internos | 126 |
| 3.2.2 La consideración de nuevos actores | 128 |
| 3.2.3 La ampliación de la agenda | 130 |
| 3.2.4 El énfasis en el sentido de pertenencia local (local ownership) | 131 |
| 3.2.5 Límites a la soberanía..... | 131 |
| 3.3 Acuerdo internacional fundamental para la ayuda al desarrollo: Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM | 132 |
| 3.3.1 Distribución de los recursos y localización Geográfica de la Ayuda | 135 |

| | |
|---|------------|
| 3.3.2 América Latina más allá de la clasificación como País de Renta Media | 135 |
| 3.4 Nuevas apuesta en la Arquitectura de la Ayuda al Desarrollo: Declaración de Paris, Agenda de Acción de Accra, Busan | 138 |
| 3.4.1 Cooperación sur sur como herramienta de los países del sur | 144 |
| Capítulo 4: Antecedentes históricos del gobierno de Andrés Pastrana y el primer periodo de Álvaro Uribe | 147 |
| 4.1 Colombia y su relacionamiento con el exterior | 147 |
| 4.1.1 Características generales | 147 |
| 4.1.2 Nuevos factores: la seguridad, el conflicto, el terrorismo y el narcotráfico | 151 |
| 4.2 Gobierno Andrés Pastrana 1998-2002 | 160 |
| 4.2.1 Antecedentes de la internacionalización del conflicto y la participación de los actores exteriores | 160 |
| 4.2.2 Diplomacia por la Paz | 169 |
| 4.2.3 Grupo de países amigos y la intervención por invitación | 171 |
| 4.2.4 Plan Colombia y la necesidad de involucrar a la Comunidad Internacional | 173 |
| 4.2.5 Apuesta por la Paz: Diálogos de Paz – Zona de distensión | 177 |
| 4.3 Gobierno Álvaro Uribe Vélez 2002-2006 | 180 |
| 4.3.1 Política de Seguridad Democrática | 180 |
| 4.3.2 Procesos de Desmovilización individuales y colectivos – Ley de Justicia y Paz | 184 |
| 4.4 Nuevos actores involucrados: G24 y sociedad civil | 190 |
| 4.5 Diferentes facetas de Colombia con la Cooperación Internacional | 192 |

| | |
|--|------------|
| 4.5.2 Colombia como país receptor y en conflicto | 192 |
| 4.5.2 Colombia como país de renta media | 193 |
| 4.5.3 Colombia como país pivote | 195 |
| 4.6 Nuevos actores de la Cooperación Internacional en Colombia..... | 196 |
| 4.6.1 Caracterización de los actores no gubernamentales | 197 |
| TERCERA PARTE: ANALISIS COMPARADO DE LAS AGENDAS DE COOPERACION DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA EN COLOMBIA: 1998-2006..... | 199 |
| Capitulo 5: Estados Unidos y la lógica de “Donor Self-Interest” | 200 |
| 5.1 Generalidades de la política exterior de Estados Unidos y la cooperación internacional | 200 |
| 5.1.1 Estados Unidos como donante internacional y el “donor interest” | 205 |
| 5.1.2 Plan Marshall y los orígenes del Régimen de ayuda | 210 |
| 5.1.3 La política exterior estadounidense durante la segunda mitad del Siglo XX y el interés por nuevas regiones geográficas..... | 213 |
| 5.1.4 Resultados de la ayuda estadounidense en el periodo post Guerra Fría y el interés en la seguridad regional..... | 215 |
| 5.1.5 Cómo la Guerra Fría afectó las políticas estadounidenses de ayuda y los objetivos de política exterior estadounidense..... | 217 |
| 5.1.6 Otras consideraciones de la política exterior de Estados Unidos y la ayuda al desarrollo frente a la asignación de recursos de ayuda al desarrollo | 219 |
| 5.2 La relación de Estados Unidos y América Latina: seguridad, drogas, comercio y derechos humanos..... | 223 |
| 5.2.1 Estrategia Andina contra las drogas y Colombia: el énfasis en seguridad... | 228 |

| | |
|--|-----|
| 5.3 Algunos antecedentes históricos de la ayuda norteamericana en Colombia | 230 |
| 5.3.1 Colombia, como ejemplo de la Alianza para el Progreso | 231 |
| 5.4 Plan Colombia, dependencia y condicionalidad | 232 |
| 5.4.1 Los años 90: las semillas del Plan Colombia desde la perspectiva estadounidense..... | 234 |
| 5.4.2 El escenario colombiano: factores que facilitaron la participación de la Comunidad Internacional..... | 237 |
| 5.4.3 La administración Clinton, el inicio del Plan Colombia durante el gobierno demócrata | 242 |
| 5.4.4 Qué buscaba el Plan Colombia..... | 248 |
| 5.4.5 Alineamiento entre George Bush y Alvaro Uribe que inclinaron los apoyos de los dos países en el escenario internacional | 252 |
| 5.5 Estados Unidos como donante en Colombia..... | 253 |
| 5.5.1 Consideraciones de la asignación de los recursos | 253 |
| 5.5.2 América Latina y las drogas..... | 254 |
| 5.5.3 Estados Unidos y Colombia: cuestión de seguridad | 254 |
| 5.5.4 Trabajo entre los dos gobiernos | 257 |
| 5.5.5 Plan Colombia: Intereses de Estados Unidos alineados con las prioridades del gobierno colombiano | 258 |

Capítulo 6: La Unión Europea, la paz y la prevención de conflicto; el caso de Colombia 261

| | |
|---|-----|
| 6.1 Generalidades de la política exterior europea | 261 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| 6.1.1 La Unión Europea como actor internacional | 267 |
| 6.1.2 Sistema de acción exterior europeo | 269 |
| 6.1.3 Unión Europea como donante en construcción | 271 |
| 6.1.4 Política de Desarrollo desde Lomé y las Dificultades para adaptarse a un mundo cambiante. El foco Geográfico..... | 273 |
| 6.1.5 Evolución de la política de cooperación: objetivos y temáticas | 278 |
| 6.1.6 Estructura de la ayuda..... | 280 |
| 6.1.7 UE y los países afectados por conflictos | 284 |
| 6.2 Antecedentes de la ayuda europea en América Latina | 287 |
| 6.2.1 Percepciones, realidades y conocimiento mutuo Europa y América Latina | 287 |
| 6.3 La Unión Europea y el Peace keeping | 290 |
| 6.4 Unión Europea como donante en Colombia | 293 |
| 6.5 Laboratorios de Paz como Apuesta de la Unión Europea en el escenario internacional | 297 |
| 6.6 Laboratorios de Paz: como construcción de paz en Colombia | 298 |
| 6.6.1 Laboratorio de Paz I: Diálogo político de la UE | 300 |
| 6.6.2 Laboratorio de Paz II: Una visión más técnica de la AOD..... | 302 |
| 6.6.4 Los Laboratorios de Paz La Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil..... | 304 |
| 6.7 Un balance de la Unión Europa y la construcción de paz en Colombia | 305 |
| 6.7.1 Construcción de paz en medio del conflicto | 305 |

| | |
|--|-----|
| 6.7.2 Diferentes enfoques y falta de coordinación | 306 |
| 6.7.3 Unos programas entre varios actores: Estado, sociedad civil y comunidad internacional | 307 |
| 6.7.4 Una actividad en múltiples niveles y descentralizada | 308 |
| 6.8 Unión Europea como donante en Colombia | 309 |
| CONCLUSIONES | 310 |
| Colombia como caso para promover dos agendas diferentes de cooperación internacional..... | 310 |
| Un caso, tres perspectivas de la cooperación | 311 |
| Estados Unidos y la Unión Europea buscan su espacio: posiciones diferentes de entender el conflicto..... | 313 |
| Estados Unidos: la seguridad y el donor self interest..... | 315 |
| Unión Europea: la construcción de la paz..... | 316 |
| Colombia como caso de estudio..... | 318 |
| Dilemas de donantes y lecciones aprendidas..... | 319 |
| ABSTRACT | 323 |
| The United States and the European Union as donors in Colombia | 328 |
| The United States and the European Union: different ways of understanding the conflict..... | 330 |
| The European Union: Peace Building..... | 333 |
| Donor dilemmas and lessons learned | 336 |
| Bibliografía | 340 |

SIGLAS Y ACRONIMOS

ACCI: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

Acción Social: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

ACP: Países de Asia, Caribe y Pacífico

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAN: Comunidad Andina de Naciones, Andean Community

CDPMM: Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

CE: Consejo de la Unión Europea

CE: Comisión Europea

CEE: Comunidad Económica Europea

COLAT: Comité del Consejo de Ministros de la Unión Europea para América Latina

COREPER: Comité de Miembros Permanentes del Consejo Europeo

DCI: Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de relaciones Exteriores

DG: Directorado General de la Comisión Europea

DNP: Departamento Nacional de Planeación de Colombia

EEUU: Estados Unidos

ELN: Ejército de Liberación Nacional

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

M-19: Guerrillas Movimiento 19 de Abril

MAPP OEA: Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

ONG: Organización no Gubernamental

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIDHACO: Organization Internationale pour les Droits de l'Homme en Colombie.
Organización Internacional para los Derechos Humanos Colombia.

OSC: Organizaciones de la sociedad civil

PDP: Programa de Desarrollo y Paz

PDPMM: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

PC: Plan Colombia

PE: Parlamento de la Unión Europea

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

POG: Plan Operativo Global

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RED PRODEPAZ: Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz,

REDEPAZ: Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra,

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

RELEX: External relations at the European Commission

UE: Unión Europea

USAID: United States Agency for International Development

INTRODUCCIÓN

Presentación

La presente tesis doctoral nace de un interés especial en el estudio de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional en Colombia.

Desde la formación de Ingeniería Industrial en el pregrado, he transitado hacia estudios de postgrado enfocados a temas internacionales. Tanto en la Especialización en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, como en el Master en Cooperación Internacional y Desarrollo, en el IUDC (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación) de la Universidad Complutense de Madrid, España, he enfocado los trabajos finales en este tema de análisis e investigación a través de la investigación sobre la negociación de los Diálogos Regionales de paz en Colombia, durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano¹ y sobre el Proceso de Paz, el Plan Colombia y la Sociedad Internacional²; en esta segunda investigación se enfocó en los temas de Cooperación Internacional e instrumentos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), para complementar la visión del Plan Colombia y la posición tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea frente a éste.

Los trabajos anteriores y los cursos realizados en los dos primeros años del Doctorado durante los años 2000 al 2003, aportaron al proyecto de investigación del segundo año, el cual fue presentado ante el tribunal en marzo del 2003, obteniendo el título del

¹ Presidente de Colombia durante 1.994-1.998

² Este trabajo se realizó durante el gobierno del presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango (1.998-2.002), mientras ocurría el proceso de negociación de paz con las FARC y se hacía el lanzamiento del Plan Colombia.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

DEA. Este trabajo hizo énfasis en la sociedad internacional y el conflicto colombiano, y aportó a la base teórica de la presente tesis Doctoral: “Análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006”.

Con el fin de complementar el trabajo conceptual y de investigación presentado en el Tribunal del DEA, regresé a Colombia con la idea de escribir la tesis doctoral. Estaba en la búsqueda de mayor involucramiento real en la situación, con el interés de estar más presente en los procesos y cambios que se estaban viviendo en el país; es así como durante los años 2003 al 2007 me desempeñé como Directora de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Con lo anterior, gran parte de lo que desarrollo en esta Tesis es fruto de esta experiencia laboral y de las discusiones que, a raíz de ésta, he podido generar con actores que estuvieron presentes en momentos clave de las relaciones internacionales de Colombia y los países donantes, para el período estudiado en la presente tesis doctoral.

Por último, es importante mencionar que en la actualidad estoy vinculada desde marzo de 2009 como profesora de planta de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes de Bogotá, Colombia, en donde he continuado con las líneas de investigación en el área internacional. Experiencia muy útil para revisar y enriquecer los planteamientos iniciales de la tesis doctoral.

De esta manera, hoy cobra mucho más sentido esta Tesis, ya que no es solamente es un requisito para culminar mi doctorado y obtener el título, sino el inicio de una carrera profesional y la continuación de unas líneas de investigación.

Análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006, como problema de investigación

La Cooperación Internacional en términos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) se enmarca como disciplina dentro de las Relaciones Internacionales y sus prioridades han evolucionado en función de la historia y las problemáticas globales. Es así como en los últimos años el destino de la ayuda ha pasado por diferentes prioridades y objetivos desde el desarrollo hasta el consenso de la pobreza, como objetivo prioritario para la asignación de la ayuda.

En este contexto los Objetivos de Desarrollo del Milenio se constituyeron en el eje alrededor del cual la mayoría de gobiernos han centrado sus prioridades. Frente al compromiso del cumplimiento de los ODM hay regiones y países más cercanos de cumplir con estos objetivos que otros. Por lo anterior se habla de la localización geográfica de la ayuda³, al destinar la mayor cantidad de recursos a las regiones que se considera están más lejanas de su cumplimiento (a los PMA's países menos avanzados, según clasificación del Banco Mundial⁴). Si se descartan las regiones que están más cercanas de cumplir con los ODM, América Latina y Colombia quedarían fuera de la asignación de estos recursos.

Ajustándose a criterios de elegibilidad y al estar Colombia catalogado como país de Renta Media, el país no estaría en la lista de los focos prioritarios para la ayuda oficial

³ Iliana Olivie del Real Instituto Elcano, utiliza esta terminología en el estudio hecho evaluando los cinco primeros años de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a raíz del informe hecho por Jeffrey Sachs (Olivie, 2005a).

⁴ La renta per cápita o PIB per cápita es la relación que hay entre el PIB (producto interno bruto) de un país y su cantidad de habitantes. Para conseguirlo, hay que dividir el PIB de un país entre la población de éste. Esta clasificación la publica Banco Mundial y el FMI y es utilizada por la ONU para sus Informes de Desarrollo Humano.

al desarrollo. A pesar de esto, los montos de cooperación internacional se han incrementado en los últimos años. Explicaciones a esta situación podría haber varias tales como: las negociaciones de paz, la situación de conflicto armado, la crisis humanitaria y el narcotráfico, entre otras, pero no lo explican del todo.

Por otra parte, los factores internos que también tradicionalmente han influido a lo largo de la historia en la asignación de los recursos, muestran que para los dos periodos de gobierno analizados, los discursos frente al conflicto, la razón principal de la Comunidad Internacional en el país, son opuestos y a pesar de esto, los recursos no se ven afectados. Evidenciando que independiente del discurso, existe un interés especial por parte de los donantes de su presencia en Colombia.

Con esta situación, Colombia se convierte en un caso atípico de la cooperación internacional y en esta tesis doctoral quiero analizar comparativamente las dos agendas de cooperación de los dos principales donantes: Estados Unidos y La Unión Europea en Colombia.

Conceptualmente la investigación está enmarcada dentro de la ciencia de la Relaciones Internacionales enfocada en el tema de la Cooperación Internacional, es así como el marco teórico da cuenta de las diferentes teorías tanto de las Relaciones Internacionales, como de la Cooperación Internacional y de las nuevas teorías organizacionales y de sistemas que involucren nuevos actores⁵.

⁵ Bruno Ayllón en el documento de trabajo (Ayllón), menciona que la CID puede ser abordada desde varias disciplinas, pero se decanta por las Relaciones Internacionales, por su carácter multidisciplinario y porque integra muchas de las otras disciplinas.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

El estudio abarca los gobiernos de los Presidentes Andrés Pastrana Arango (1.998-2.002) y el primer periodo de Álvaro Uribe Vélez (2.002-2.006). La política de Cooperación Internacional de estos dos periodos de gobierno se analizará a la luz de la vinculación de otros actores diferentes a los propios gobiernos. La Comunidad Internacional se limitará a Estados Unidos y la Unión Europea, ambos siendo partícipes del denominado G24⁶ (principales donantes de Colombia), comparando sus actuaciones, programas y acciones de cooperación internacional en el país.

Si bien se han desarrollado varias tesis sobre Colombia que analizan el conflicto y el involucramiento de la Comunidad internacional, esta tesis pretende llevar el análisis a un estudio comparado de las dos agendas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea, en un momento clave para la cooperación internacional del país. Es un momento en el que se están sucediendo cambios externos e internos y a partir del cual se incrementaron los montos de cooperación internacional en el país.

La particularidad de esta investigación radica en el análisis comparado de las dos agendas de cooperación de los dos principales donantes y la forma como desde la concepción que tienen sobre el conflicto, desarrollan su actuación. Desde esta aproximación el conflicto se convierte en el vector desde el cual se analizan las dos agendas de cooperación.

A pesar de que sigue existiendo un debate sobre si las Relaciones Internacionales pueden considerarse una disciplina autónoma o si constituye parte de otras ciencias sociales -ya que siempre ésta ha estado relacionada con ciencias como la historia o el

⁶ El G24 fue el grupo conformado en 2003 en la Reunión de Londres, por los principales donantes de Colombia (USA, Canadá, UE+27 miembros, Japón, México, Chile, Argentina, Brasil, ONU, IFI's)
Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

derecho internacional (Arenal Moyua, 1994) ⁷, en este estudio se tomará como ciencia autónoma y campo científico de la investigación. Lo anterior no sin desconocer que la historia ha desempeñado un papel preeminente en las Relaciones Internacionales, como disciplina científica según lo afirma Truyol (1973) “cabría afirmar que en la génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina autónoma o diferenciada ha correspondido a la historia diplomática un papel de primer plano”.

Tanto la Historia como el Derecho Internacional y la Diplomacia se han considerado como disciplinas tradicionales en el campo de las relaciones internacionales; varios autores, tanto los clásicos como Hoffman (1965), así como también autores españoles como Celestino del Arenal lo señalan. Y, en el caso de estudio de esta tesis, la diplomacia jugará un papel fundamental. Por un lado, la diplomacia de los países donantes hacia Colombia, pero también la diplomacia ejercida por el Gobierno colombiano hacia la Comunidad Internacional, en la búsqueda de varios objetivos, entre otros el de “fortalecer un diálogo político más activo, internacionalizar el conflicto y buscar nuevos recursos de cooperación internacional”.

Adicionalmente existe otra discusión con respecto a las Relaciones Internacionales en su condición de disciplina científica consistente en discutir la validez que da la Ciencia Política o la Sociología para estudiar e interpretar la realidad internacional. Raymond Aaron⁸, afirma que junto con la ciencia política (que es la que traza las grandes líneas de investigación), se deben tener en cuenta otras disciplinas existentes en el campo de las ciencias sociales, mediante un análisis interdisciplinario. Por lo tanto, como disciplinas complementarias a la ciencia política, pueden jugar un papel importante para dilucidar la problemática de ésta.

⁷ Afirma que “ el problema, se deriva, en primer lugar, de la propia génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica, dado el papel que, como hemos visto, han jugado otras ciencias sociales, como la historia y el derecho, en la misma. Pag. 89.

⁸ Tomado del libro de Marcel Merle (Merle, 1997)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Adicionalmente, Krippendorff (1985) afirma “Como problema teórico, una época solamente puede plantearse aquello que ya se ha convertido en un desafío práctico. Por eso, el estudio de las Relaciones Internacionales tiene su propia historia. Es el intento de reducir a conceptos teóricos las relaciones entre las naciones, las sociedades y las culturas de distintos orígenes y tradiciones.

Vivimos en un mundo finito, “interdependiente”, de pueblos obligados a estar en buenos términos entre sí, o a extinguirse juntos. Esta situación apenas tiene su siglo, y el estudio de las Relaciones Internacionales, por consiguiente es el de una época histórica específica, caracterizada por la extensión global de las relaciones sociológicas: la política internacional, la economía mundial y el tráfico internacional” (Krippendorff, 1985)

Claramente los planteamientos de la interdependencia nos darán la base de discusión sobre la cual la Comunidad Internacional, para nuestro caso Estados Unidos, Unión Europea y Colombia actúan a través de la Cooperación Internacional en Colombia.

De esta forma, las relaciones internacionales cubren un sector amplísimo, objeto de consideración de otras ciencias sociales desde una óptica particular y manteniendo su carácter plural y es un referente básico para el estudio que se presenta en esta tesis doctoral.

Al basarnos en las palabras de Krippendorff, el campo científico de estudio de la Sociedad Internacional se compone por la suma de varias aportaciones venidas desde diversas ciencias. Estas aportaciones deben ser atendidas si se quiere llegar a un

intento de comprensión global del objeto de estudio: la caracterización de las políticas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia.

Pero también muchas veces podemos encontrar una incapacidad e insuficiencia de los planteamientos teóricos de las Relaciones Internacionales para hacer frente a la problemática internacional de nuestros días. Lo que implica dificultades por la dinámica de la realidad, acelerada a veces y exige nuevos planteamientos; planteamientos tal vez, que no encajan necesariamente en los esquemas tradicionales. Gracias a esto las Relaciones Internacionales se complementarán desde de la Cooperación Internacional y de diversas teorías de tipo organizacional y sistémico que buscan encontrar cómo interactúan diferentes tipos de organizaciones.

Por esto, además de estudiar los “clásicos” de las relaciones internacionales, iré a publicaciones más actuales en donde las teorías se complementan con aportes de nuevas concepciones del orden mundial, poniendo en prueba las concepciones, teorías y nuevos retos.

En esta medida, como complemento a la investigación en las Relaciones Internacionales y para entender mejor no sólo la dinámica actual de la Comunidad Internacional, sino de la Cooperación Internacional y Colombia, será necesario analizar las nuevas dinámicas internacionales y el contexto histórico en el que está enmarcada la presente tesis doctoral.

Para el caso de la cooperación internacional, se irá al debate existente sobre la Cooperación al Desarrollo, y los hitos y metas que se han marcado los países con respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Parto del Gobierno de Andrés Pastrana, porque fue quien abrió efectivamente la puerta a una participación internacional sustancial en el país. El lanzamiento de la Diplomacia por la Paz y los debates en torno al Plan Colombia, pueden considerarse como el inicio de la internacionalización oficial del conflicto. Por primera vez, protagonistas exteriores, contribuyeron a los esfuerzos de resolución de la confrontación armada. Por su parte, la Unión Europea aprueba en 1998 las "Orientaciones Plurianuales sobre la ayuda comunitaria en Colombia", que describen la situación de conflicto y proponen el acompañamiento del proceso de paz como uno de los sectores de intervención de la Unión Europea en el país.

Adicionalmente, busco explicar: qué clase de donantes son Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia y cómo la dinámica del conflicto marca intereses especiales para los objetivos, prioridades y enfoques de la cooperación internacional. Lo anterior convierte a Colombia en un caso de promoción de las dos agendas de ayuda al desarrollo de los dos donantes.

Dado lo anterior, Colombia adquiere visibilidad como un escenario internacional interesante, en donde la participación internacional juega un papel importante. Participación que se disputan entre Estados Unidos y la Unión Europea, intentando establecer respuestas a una situación percibida como amenaza tanto a la seguridad de la región, como a sus propios intereses, así como a valores como el respeto de los derechos humanos o a la idea de democracia y seguridad.

Esta participación, que se puede presumir como esfuerzos cooperativos y de apoyo al Estado colombiano en cumplimiento de su soberanía, pero puede generar otra discusión y es el tipo de condicionalidad o de “intervencionismo” que la Comunidad

Internacional está haciendo en Colombia a través de la Cooperación Internacional, en procura de la solución al conflicto armado.

Una causa principal de los desacuerdos existentes es innegablemente el hecho de que el concepto de intervención en sí mismo plantea problema y más si tomamos que esa participación, intervención, se analizará desde la Cooperación Internacional.

Es claro que la dinámica de las relaciones internacionales ha cambiado en las últimas décadas y que el impacto de la globalización es visible en muchas de las nuevas dinámicas internacionales; es así como se dará cuenta de la dinámica del conflicto armado colombiano desde las nuevas formas de confrontación y de esta forma, cómo ha dejado de ser una confrontación tradicional y ha pasado a una internacionalización del mismo, que muy poco se puede enmarcar en los procesos teóricos de internacionalización de conflictos, pero que sí comparte elementos de las nuevas guerras⁹, con presencia mucho más activa de actores internacionales que va desde periodistas extranjeros, asesores militares, y un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales (ONG's)¹⁰.

Adicionalmente nos referimos a un conflicto que puede tener repercusiones de desestabilización regional y que tiene vínculos financieros y militares tan fuertes que genera una especial atención por parte de la Comunidad Internacional, ya que muchos de los factores que alimentan el mismo son externos al país, los cuales justifican la participación tan activa y el interés de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia.

9 Término utilizado por Mary Kaldor para describir nuevos tipos de enfrentamientos no tradicionales (Kaldor *et al.*, 2001)

¹⁰ Varios autores han tocado el tema, pero en Kaldor Mary (2001) lo explica a profundidad
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Adicionalmente y frente a este tipo de confrontaciones surge la teoría del peace keeping o peace building, construcción de paz entendida como “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali *et al.*, 1992). En este marco la construcción de paz es un proceso dinámico, no secuencial, con altibajos y que implica diversos retos y frentes de acción paralelos (Cousens *et al.*, 2001). El proceso ocurre en múltiples niveles (internacional, nacional y local) e involucra a actores de diferente naturaleza (domésticos e internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos), Dado que no involucra exclusivamente a los actores armados enfrentados, la construcción de paz supera y trasciende la resolución de conflictos por medio de negociaciones de paz o victorias militares, aunque puede complementar o entorpecer estos esfuerzos.

Al querer centrar el estudio en la participación de la Comunidad Internacional a través de la cooperación internacional en Colombia, quiero mencionar que ésta puede servir como una primera aproximación a diferentes situaciones que se presentan en otras partes del mundo, como modelo de situación de los intereses del primer mundo en conflictos o situaciones de desestabilización en el tercer mundo o simplemente por intereses específicos en regiones geográfica o temáticas.

El Tema de Estudio

A partir de la década de los noventas, en especial desde el periodo presidencial de Andrés Pastrana Arango (1.998-2.002), las relaciones bilaterales de Colombia con Estados Unidos y la Unión Europea, empezaron a tener un ritmo más acelerado. A partir de ese momento, se empezaron a canalizar nuevas formas de ayuda y cooperación hacia Colombia, con el fin de buscar soluciones frente a diferentes problemas como el narcotráfico, el conflicto armado, las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, problemas que debido al proceso de

globalización implicaban un riesgo mayor no sólo a nivel regional, sino también a nivel mundial.

En los últimos años la disciplina de las Relaciones Internacionales en Colombia ha crecido bastante y aunque existe un escaso nivel de interacción e intercambio entre los profesores e investigadores que integran este campo, existen iniciativas para generar canales de socialización de la producción existente.

La Cooperación Internacional juega un papel muy importante en las Relaciones Internacionales y en la política exterior de los países y Colombia no es ajena a esta realidad. Cada vez más la cooperación internacional es una de las líneas principales de política exterior y claramente es un instrumento de ésta. A pesar de la relevancia que tiene y de jugar un papel protagónico en las Relaciones Internacionales, es una disciplina que muy poco se ha estudiado en nuestro país y sobre todo, poco se ha llevado a la discusión académica.

Adicionalmente, el caso de Colombia como receptor de Cooperación Internacional es atípico, ya que Colombia es un país que no encaja en ninguna de las clasificaciones de países receptores de Cooperación Internacional: por un lado es un país de Renta Media, pero por otro sigue recibiendo recursos de Cooperación Internacional. El interés de analizarlo está en que la actuación de la Comunidad Internacional también es diferente. Esto es lo que justifica el análisis de la política de la cooperación internacional que recibe Colombia por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, como problema de estudio.

Es importante mencionar que los especialistas de Cooperación Internacional por lo general son personas originarias de países del Norte, que para efectos de esta tesis

serán países donantes y la visión que llevan a cabo en sus estudios está más ligada al desarrollo y en algunos casos al asistencialismo, pero no genera un debate fundamental de lo que significa para los países receptores la cooperación internacional y en especial a un país como Colombia.

Quisiera con esta tesis aportar al debate de la Cooperación Internacional desde los países del sur o países receptores, ya que es muy difícil generar los cambios que busca la cooperación internacional sin el involucramiento real de los actores del sur y sus planteamientos y posiciones.

Objetivos

Objetivo General

La presente Tesis Doctoral tiene como objetivo principal realizar un análisis comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia de los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea para los periodos de los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer periodo de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006).

Objetivos específicos:

- Fundamentar teórica y conceptualmente la aproximación al tema de estudio, elaborando el marco teórico tomando las Relaciones Internacionales y la Cooperación internacional para éste.
- Estudiar el significado de la participación de Estados Unidos y Unión Europea, en el tercer mundo, desde el punto de vista de la cooperación internacional, como principales donantes e nivel mundial.
- Analizar las políticas de Cooperación Internacional de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia
- Identificar y analizar los principales aspectos de política exterior y diplomacia de Colombia para los períodos analizados que influyeron en la cooperación internacional recibida durante ese tiempo y describir cómo fue su influencia.
- Analizar e identificar los principales lineamientos de la política de cooperación internacional de Colombia de los períodos analizados como receptor.

- Identificar actores e intereses presentes de la Cooperación Internacional en Estados Unidos, Unión Europea y Colombia.
- Identificar los factores que inciden en las políticas de cooperación internacional de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia y de qué manera estas están condicionadas por el conflicto.
- Analizar lo que significa la cooperación internacional como instrumento en política exterior de los países, tanto donantes como receptores.
- Identificar las implicaciones de las clasificaciones de la cooperación internacional desde países donantes hasta países receptores y cómo influye en la cooperación que actualmente recibe Colombia.
- Analizar las características del conflicto armado colombiano que han llamado la atención de la comunidad internacional y que son la razón para mantener recursos de cooperación internacional en Colombia.

Metodología

Consideraciones de la metodología: un camino cualitativo

En la tesis se lleva a cabo un análisis cualitativo de tipo interpretativo, que incorpora componentes históricos, los cuales serán analizados en los diferentes momentos en que ocurren y que mostrará una evolución de los mismos. En el estudio parto de la base que la construcción de conocimiento se hace de manera individual, pero también de manera colectiva, donde los sujetos de investigación –sujeto conocido y sujeto cognoscente- se han mezclado para dar como resultado planteamientos diferentes dentro de las líneas de investigación tradicionales. Adicionalmente, asumo que la construcción de conocimiento se hace de manera colectiva, porque es a través de las

discusiones en grupos y en las entrevistas que se dieron los espacios para revisar planteamientos y para corroborar o desechar hipótesis planteadas.

Partí de revisión de una amplia literatura metodológica, que me llevó a revisar diferentes metodologías, tal vez más tradicionales, de las ciencias sociales, las relaciones internacionales, la ciencia política, la cooperación internacional e incluso de la administración. Consideré apropiado revisar esta variedad de aproximaciones, teniendo en cuenta las particularidades de mi formación y mi investigación; ya que será a partir de esa mirada interdisciplinaria que se logrará construir un marco teórico lo suficientemente amplio para abordar la investigación.

Teniendo en cuenta que la investigación parte de una experiencia propia, el objetivo con la metodología era lograr mezclar el carácter descriptivo de la misma, pero al mismo tiempo lograr el rigor científico preciso de una tesis doctoral. Es por esto que la apuesta hermenéutica emergió con la pretensión de explicar las relaciones existentes entre un hecho y el contexto en el que acontece; de esta manera el enfoque metodológico emergió en el proceso mismo de la investigación.

Adicionalmente, esta investigación al ser fruto de varios años de trabajo, años en los que fui parte del sujeto (objeto de estudio) y ahora más reciente desde la academia intentando analizar el comportamiento de dos actores internacionales en un país como Colombia, hacen que mi condición de investigadora tenga una singularidad especial para aportar y debatir a la misma.

Luego de la revisión metodológica, vinieron las discusiones teóricas y a partir de la identificación de un marco teórico y un marco contextual, entré en el análisis de mi problema de estudio.

Para comprender el camino metodológico de esta investigación resulta necesario apuntar, en primer lugar, algunas cuestiones epistemológicas y del método, tal vez no con la profundidad suficiente, pero sí con la claridad necesaria para entender el porqué de esta metodología y cómo emergió con la investigación. Adicionalmente comprender cómo se construyó conocimiento de manera intencionada y metódica sobre la caracterización de las políticas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia.

Si la metodología se aborda como la forma en que enfocamos problemas y buscamos respuestas (Taylor *et al.*, 1996), la metodología de esta tesis doctoral busca responder al método en el que los supuestos, intereses y propósitos han elegido una apuesta interdisciplinaria. Aunque es una decisión arriesgada, la metodología así planteada contiene un marco suficientemente amplio para lograr ver la realidad y las observaciones desde una esfera más grande para su entendimiento.

La investigación social, tiene dos niveles; uno macro, a donde apunta esta investigación, pero también uno micro, donde se puede llevar la investigación a casos puntuales. Y como la investigación va y vuelve sobre estas dos visiones, las dos se complementan para llegar a caracterizar a los actores y los procesos de las mismas.

De esta forma inicio la exploración metodológica con las ciencias sociales, en consecuencia, el eje teórico-conceptual trata de confrontar las ideas expresadas en dicho eje con la experiencia social a través de la construcción de los referentes empíricos. Y este eje se articula a partir de diferentes claves teóricas que proveyeron las pautas interpretativas para abordar las realidades sociales: la ciencia política, las relaciones internacionales y la cooperación internacional, en una metodología

interdisciplinaria, imprescindible para comprender la multidimensionalidad de los fenómenos contemporáneos (Massey, 1994).

Para asegurar la calidad de una investigación cualitativa y con respecto a la consecución de datos, el estudio contempla varios métodos , como lo son: la participación en el diseño, la observación directa, las entrevistas a profundidad y la revisión de documentos. Todos estos se constituyen en el eje central de la investigación (Marshall, 1995), proponen métodos adicionales que complementan los básicos y aclaran puntualmente los métodos primarios y secundarios. En la investigación ambos métodos fueron complementados para lograr recoger la mayor cantidad de información para los respectivos análisis. Las entrevistas fueron elaboradas directamente a los actores que han estado involucrados con la cooperación internacional de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia, además de académicos. La consecución de fuentes secundarias fue un reto interesante, porque la acotación del estudio hacía que las especificidades del mismo no siempre encajarán al tema, período y actores de estudios y textos anteriores. Pero fue a través de fuentes secundarias que se encontró autores de muy diversas disciplinas que aportaban a la visión interdisciplinaria que buscaba.

Aclaraciones del método: teoría vs experiencia

Con la investigación se busca generar nuevos conocimientos. Esta afirmación aplica para muchas disciplinas y la apuesta que hago es analizar la realidad con el fin de producir conocimiento sobre las diferentes perspectivas de las que puede ser analizada una realidad. Esta investigación busca acercar la práctica al conocimiento y el conocimiento a la práctica, a través de la observación y la experimentación (Delgado *et al.*, 1999). Adicionalmente, se puede afirmar que hay experimentación porque la investigadora fue sujeto participante de los temas analizados; de esta forma, la

investigación se da más por abstracción; apuntando claramente a la observación como forma para percibir y analizar el entorno.

Una de las grandes discusiones al inicio fue cómo plantear bien el problema, ya que como (Ackoff, 1953) dice: “un problema bien planteado representa la mitad de la solución”. Esto llevó a toda una discusión de cómo acotar la investigación. Cómo definir un problema lo suficientemente amplio, delimitado y que pudiera generar el espacio necesario para aportar y generar incidencia. Al no existir recetas para plantear problemas, se requiere de imaginación y dedicación por parte del investigador de dar con la pregunta y el problema adecuado y siempre está presente la necesidad de buscar la pertinencia de la investigación: “Se trata de aplicar a nuestras investigaciones algunos elementos que determinan su carácter científico, para lo cual es útil identificar problemas claramente definidos y socialmente compartidos, que tengan fundamentos en la realidad y puedan someterse a la prueba de su carácter empírico, de posible comprobación con diferentes técnicas o instrumentos” (Zorrilla Arena, 1984).

Otro reto encontrado fue la forma de abordar la teoría y ésta con la realidad; ya que para este estudio, parto de una experiencia profesional propia. De esta forma lo que busco es acercar la realidad a la teoría y la teoría a la realidad. Es acá donde empezaron algunas de mis discusiones de la forma cómo abordar la investigación, de cómo acercar la teoría a la práctica y de igual forma la práctica a la teoría. Son muchos los autores que han mencionado que los académicos no solamente pueden, sino deben contribuir a la práctica (Weiss, 1978). Por eso uno de los objetivos que persigo con esta tesis es contribuir a través de un caso de estudio a la teoría y a la práctica; con el fin de aportar a las discusiones de la cooperación internacional. No con la intención de creer que es una verdad absoluta, pero si con la convicción de querer aportar al análisis y a la discusión.

Así, para esta tesis doctoral apunto por la necesidad de contribuir desde la academia a la práctica, pero partiendo de la práctica para la investigación. Desde un aspecto amplio, la metodología usada va a tener tanto la vertiente cualitativa como la cuantitativa, esta última como complemento de la primera. En cuanto a la cuantitativa, se analizarán variables, indicadores y otros elementos de manera lineal. De estos datos, tomados como instantáneas en momentos diferentes, se deducirán resultados, a través de comparaciones, es decir, el método deductivo es el que primará para la etapa de investigación cuantitativa. De esta forma, al tener ambas metodologías, se busca establecer vínculos entre las variables del estudio, al mismo tiempo que se identifica el sistema de sus relaciones. El sesgo propio de cada metodología se diluye para dar paso a un punto de referencia más objetivo.

De esta forma, para llegar a una metodología más puntual, pero que de el aspecto más amplio e interdisciplinario fuimos recorriendo las teorías como en un recorrido a través de un embudo, partiendo desde las ciencias sociales, para continuar con las Relaciones Internacionales y llegar así a la Cooperación Internacional. A partir de ahí, complementar con lo que teorías de la Administración pudieran aportar.

Este trabajo tiene claramente una apuesta cualitativa, ya que produce datos descriptivos, desde entrevistas habladas y escritas, hasta situaciones observadas. Esta apuesta de metodología es inductiva, ya que se parte de pautas de datos y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidas. Adicionalmente en un estudio cualitativo se tiene la garantía de investigación con flexibilidad. Se ve la realidad con una perspectiva holística, entendiendo la realidad como un todo.

La investigación social es una tarea necesaria e imposible (Ibáñez, 1994). Las dificultades de la aproximación social son muchas debido a la complejidad misma de la

realidad social. El universo esta hecho de modo que puede ser conocido, la realidad social es cambiante y esto hace que sea lo suficientemente atractiva y retante.

Por otro lado, la investigación cualitativa se ha incrementado en los últimos años, como forma de aproximación a ciencias sociales. Y a pesar de las diferentes rutas intelectuales, si hay algunos procedimientos comunes (Marshall, 1995). Dentro de los retos encontrados en la investigación cualitativa, están el desarrollar un marco conceptual para el estudio conciso, planear un diseño sistemático y de manejo flexible e integrar sus distintos elementos de manera consistente.

En investigaciones cualitativas, las preguntas iniciales por lo general vienen de observaciones del mundo real. Los dilemas y preguntas emergen de la experiencia directa del investigador. Y acá es donde considero es el gran aporte de esta investigación. Ya que la investigación viene de la experiencia propia y las preguntas planteadas son preguntas que vienen de la observación directa de la realidad y que tienen una relevancia específica para Colombia y para los países.

En estudios cualitativos, el investigador es instrumento: su presencia en la vida de los participantes es esencial para invitar a ser parte del estudio (Marshall, 1995).

En este sentido, no se puede pasar por alto que la investigadora es también un sujeto que hizo parte del gobierno colombiano, que interactuó y negoció con los actores de este estudio e hizo evidente los procesos de interdependencia y la complejidad de la realidad observada. Por eso, no se puede perder de vista que el acercamiento a los sujetos de estudio desde nuestros marcos culturales particulares, así como nuestras tradiciones académicas y teóricas, modifican y reconceptualizan los objetivos y los métodos de nuestra investigación (Nast, 1994). Más allá de haber sido parte del

estudio, está mi condición de colombiana en un estudio sobre la actuación y las políticas de cooperación en Colombia. Esto valida la necesidad de análisis y crítica en los planteamientos tradicionales de la cooperación internacional y las relaciones internacionales.

Adicional a esta circunstancia, puedo decir que hay otra dificultad encontrada y es el conflicto, por llamarlo de alguna manera, de haber sido parte de uno de los actores estudiados, en este caso el gobierno colombiano. Por un lado, claramente esta situación genera una ventaja en acceso a información directa de los actores y la experiencia misma vivida. Por otro lado, genera la dificultad de ser completamente imparcial en alguno de los análisis, al tener también una perspectiva participativa y de experiencia vivida dentro del tema de investigación.

La investigación social consiste en el proceso de formular y buscar respuestas a las preguntas acerca del mundo social. Por lo tanto, los temas en este tipo de investigación tienen un espectro bastante amplio (Singleton Jr *et al.*, 2010). El consenso estaría en que las preguntas de investigación sean sobre un objeto legítimo de investigación social. Por un lado, debe tener en cuenta un fenómeno social, esto significa que el sujeto de investigación involucra personas, o grupos de personas. Por otro lado, siendo que la investigación social es científica, es posible llegar al objeto a través de observación. De esta forma, las estrategias que pueden ser empleadas pueden ser muy variadas.

Luego de tener definido el tema, y área de estudio, es importante encontrar la mejor estrategia a seguir. Para este estudio la apuesta es entre una aproximación descriptiva y exploratoria. Descriptiva, porque este estudio documenta un fenómeno específico en un tiempo determinado, evidencia los eventos, actitudes, estructuras y procesos que llevan a una estrategia de estudio de campo y caso a través de observaciones,

entrevistas a profundidad, análisis de documentos, entre otros. Exploratoria, ya que también lleva a una estrategia de estudio de campo y de caso, la cual se obtiene a través entrevistas de profundidad, a través de la propia experiencia de lo que está pasando.

En cuanto a los modos de observación, modos de acción del diseño de la investigación, éste puede ser abierto o cerrado. Es cerrado cuando el proceso de investigación sólo produce las informaciones previstas en el diseño, las previamente programadas. Es abierto en la medida en que puede producir informaciones no previstas en el diseño. Así que son una combinación de las dos para nuestro estudio.

Los problemas en la investigación pueden venir de seis percepciones (Locke *et al.*, 2009): complejidad de los resultados, conflicto en los resultados, temas triviales, estudios no prácticos, ausencia de compromiso y conflicto con otras fuentes de verdad. Para el caso de nuestro estudio estas percepciones fueron superadas, en cuanto a la complejidad y conflicto en los resultados, ya que la investigación, de tipo cualitativo no tiene conflicto sustancial en los resultados; pero sobre todo este estudio va a generar una incidencia en un país atípico de la cooperación internacional y que a pesar de un estudio de caso, podría ser replicable para otros casos.

La aproximación al objeto de estudio se hará en doble vía, por un lado, la sustentación teórica y conceptual que den el marco para el estudio de las políticas de cooperación internacional hacia Colombia. Y por otro lado, la experiencia vivida como uno de los actores de la cooperación en Colombia; de esta forma combinando hechos, teoría, valoraciones, descripciones y análisis.

El sujeto –objeto- de la investigación social, de algún modo, determina la naturaleza del método. Como la elección del sujeto –objeto de estudio no es neutral, resulta que la elección del método tampoco lo es. Elegir un sujeto –objeto - de estudio tiene mucho de subjetivo, y precede al método. De alguna forma el sujeto –objeto- nos afecta, nos cambia, nos transforma, haciéndonos abandonar muchos otros posibles objetos de investigación social, o distintos aspectos del mismo, para elegir aquel y solo aquel. Así, “la unidad del proceso de investigación no está en la teoría ni en la técnica - ni siquiera en la articulación o intersección entre los dos: está en la persona del investigador, que a su vez está socialmente determinada por el sistema de las relaciones sociales" (Ibáñez, 1985)

La investigación no pretende develar variables universales, ni mucho menos leyes generales, que en un proceso aséptico de los intereses y posturas de los sujetos de investigación, intente catalogar el conocimiento como objetivo. Se trata de un enfoque histórico crítico, donde la temporalidad e historicidad del conocimiento nos permite recrear la evolución del proceso entendido como una unidad indivisible donde pasado y presente se suceden, se solapan y se confunden, identificando los factores de mayor influencia en su formación y desarrollo. Una actualización del hecho en el entramado de todas sus conexiones (Beltrán, 2000). Ni el sujeto conocido, ni el sujeto cognoscente, es espectador de la historia, ya que la experiencia y comprensión del pasado nos permite identificar nuevas formas y expresiones sociales. Es lo que Gadamer (1984) destaca como la historicidad de la experiencia humana.

Metodología de investigación y sus enfoques conceptuales

El campo científico elegido, la caracterización de las políticas de cooperación internacional, se encuadra metodológicamente dentro de las relaciones internacionales, ya que ésta es la ciencia que según nuestro criterio asume el ámbito científico definitivo para nuestro tema de investigación. Es claro que al abordar las

Relaciones Internacionales, no podemos dejar de lado lo que la metodología de las ciencias sociales puede aportar en este estudio. Tomando aspectos de la metodología de esta ciencia, se seguirán algunos pasos que darán el desarrollo de lo que será el trabajo de campo, como recopilación de información, diseño de entrevistas, entre otros.

Como fue planteado, entendemos que el análisis comparado de las políticas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia se encuentra delimitado por la ciencia de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional y desde ella utilizaremos metodológicamente y de forma coordinada las aportaciones que de otras ciencias, como las que la Ciencia Política, la Historia o las teorías organizacionales, puedan hacer.

La “interdisciplinariedad” de las Relaciones Internacionales, es considerada por autores como Roberto Mesa Garrido (1992) un instrumento metodológico imprescindible para el estudio de la sociedad internacional. Factores económicos, sociales o históricos, entre otros, son aportes imprescindibles para la comprensión plena de las relaciones internacionales entre los actores que la conforman. El autor vuelve a precisar que la trascendencia metodológica no es, sin embargo, exclusiva, sino relativa y abierta a nuevas opciones: “Cualquier metodología que permita profundizar en el estudio de las relaciones internacionales es válida; y que, en todo caso, el mecanismo consiste en acomodar tales métodos a nuestros fines” (Mesa Garrido, 1992).

Es conveniente acudir a Celestino del Arenal Moyúa (2000), quien realiza unas reflexiones interesantes en lo que se refiere al método científico de las relaciones internacionales. El define tres grandes orientaciones fundamentales teórico metodológicas de la realidad de la sociedad internacional, que considera yuxtapuestas: la escencialista, la teórico-empírica y la historia-dialéctica. Krippendorff (Krippendorff,

1985) al respecto de la metodología científica reseña la importancia de la elección del método para el estudio de la sociedad internacional. Un método que para este autor tiene como cuestión relevante la observación de dicha sociedad, de las causas de los procesos que en ella se producen, y de los efectos que de las mismas se derivan.

Aceptando, pues, la importancia y relevancia de la metodología para las relaciones internacionales, así como la opción por un acercamiento no cronológico al tema planteado, por no estar realizando una investigación histórica, sino una investigación enmarcada en la Ciencia Política y en las Relaciones Internacionales, definamos la metodología que seguirá nuestro trabajo sobre la caracterización de las políticas de cooperación Internacional en Colombia.

Se utilizará, la metodología señalada por Marcel Merle (1997) en Sociología de las Relaciones Internacionales, como guía para este estudio. El autor menciona que, al ser hechos sociales, las Relaciones Internacionales son merecedoras de unos métodos de investigación que han sido puestos a punto y que son aplicados efectivamente en el campo de las ciencias sociales. Señala también, con referencia a los métodos de observación, que como el estudio de las relaciones internacionales incide frecuentemente en temas contemporáneos, se escapan del trabajo paciente del historiador y se plantea más en un nivel de interpretación de los hechos.

Al respecto de la metodología de la ciencia que engloba nuestro tema de investigación, Merle (1997) ha afirmado como principio base del estudio de esta ciencia la relevancia general de una adecuada elección metodológica, ya que para las Relaciones Internacionales "...es indispensable el recurso a la metodología (Merle, 1997). Si es cierto que las relaciones internacionales, en tanto que fenómenos sociales, son justificables de técnicas de investigación ya conocidas y ampliamente extendidas, todavía habrá que preguntarse si su especificidad justifica la elección preferente de un

instrumental científico en lugar de otro o bien si no hay posibilidad de construir una metodología apropiada para su propio uso..” (Merle, 1997). Y añade que “Para exponer las diferentes concepciones de las relaciones internacionales, tenemos la opción entre una presentación cronológica y una presentación temática. La preferencia que concedemos a la segunda obedece a dos razones. La primera es que ya existen abundantes obras...que permiten detallar cómodamente la aparición y la sucesión de las doctrinas; la segunda es que la comparación entre los temas desemboca más fácilmente en la elaboración de una problemática que en la comparación entre períodos” (Merle, 1997). Tanto los aspectos cronológicos, como los temáticos se cruzan y entrelazan en nuestra investigación para lograr una mejor comprensión de un fenómeno en un tiempo acotado de tiempo.

De esta forma la metodología será guiada y concebida a través de estos postulados. Retomando los aspectos mencionados por cada uno de los autores señalados anteriormente, se formará la estructura necesaria para abordar nuestro tema de investigación, siempre guiado por los métodos de observación de Merle (1997).

El marco analítico que propone el Programa RAPID del Overseas Development Institute ODI (RAPID, 2004): para el trabajo teórico, de estudio de caso y práctico este instituto ha identificado una amplia gama de factores interrelacionados, que determina la posibilidad de que las autoridades normativas y los profesionales adopten la evidencia basada en la investigación, u otras formas. Estos factores ODI los divide en tres esferas intercaladas: el contexto político (políticas y los que formulan las políticas), la evidencia (investigación, aprendizaje y pensamiento), los vínculos entre las políticas y las comunidades de investigación (medios de comunicación, trabajos de red, etcétera) y las influencias externas (influencias socioeconómicas y culturales, políticas de los donantes).

Al abordar la cooperación internacional, vemos cómo esta disciplina involucra necesariamente desde la investigación, así como la formulación de políticas en el desarrollo internacional. Esta situación se presenta, ya que claramente el mejor uso de la evidencia basada en la investigación debe ir a la política y práctica de desarrollo. Pero para que esto suceda de manera eficaz, es necesario que los investigadores (RAPID, 2004) comprendan íntimamente el proceso de formulación de las políticas, la naturaleza de la evidencia que tienen o esperan obtener y todas las partes interesadas en el ámbito de la política de desarrollo. Estas recomendaciones se hacen en general para los estudios de investigación propios de la cooperación internacional, las cuales, aunque nuestro objeto de estudio sea visto desde un ámbito más político que técnico, retomaremos a lo largo del estudio.

La cooperación al desarrollo es un campo amplio y complejo y la forma de acceder a él, también lo es, con lo cual es necesario contar con formas de aproximación que permitan conocerlo más y mejor, para poder interpretarlo (Echart *et al.*, 2010). Como lo señala Sotillo en el primer capítulo del libro sobre Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo, el paraguas que mejor permite estudiar esta disciplina son las relaciones internacionales, como ciencia dentro de las ciencias sociales. También las relaciones internacionales es una ciencia diversa, la cual no limitará el estudio y le dará el marco suficiente a la aproximación que queremos. Autores como Celestino del Arenal Moyua (2000), han interpretado el concepto de relaciones internacionales de una manera amplia como: “aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional en cuanto tal”.

Tanto para el estudio, como para abordar las relaciones internacionales, partimos de la base que hay una interrelación permanente entre lo interno y externo. De esta forma la mayoría de las acciones tienen una característica de transnacionalización, que olvida en algunos momentos las fronteras nacionales (Sotillo, 2010). Ahora bien, para

nuestro estudio, observamos permanentemente una simbiosis entre los asuntos internos y externos y por otro lado. Esta simbiosis se observa en la aproximación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia, cuyas actuaciones estarán también influenciadas por los acontecimientos internos y externos.

La cooperación al desarrollo como temática solamente se ha incorporado de manera reciente y en esto coinciden varios autores como Jose Angel Sotillo (Sotillo, 2010). Autores como Esther Barbé (1995) incorporan en el estudio de las relaciones internacionales y la sociedad internacional nuevos aspectos propios de los cambios que se han dado a nivel internacional, especificando el tratamiento de “desigualdad, pobreza y desarrollo”; afirmando que la pobreza y desigualdad siguen siendo rasgos destacados de la sociedad internacional. En medio de esta característica, la reconfiguración mundial, la desaparición del conflicto entre este/oeste y la globalización, evidencian la necesidad de repensar la cooperación para el desarrollo y como hoy es conocida en cuanto a sus aspectos de arquitectura y estructurales.

El planteamiento que propone Sotillo (Echart, *et al.*, 2010) argumentado con algunos teóricos como Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester (Pearson *et al.*, 1988) es que una de las actividades del medio internacional, como la cooperación internacional, puede estar comprendida desde visiones más amplias y no solamente desde la economía. Esa visión amplia también debe limitarse de acuerdo al objetivo de la investigación, debido a que el concepto de desarrollo es bastante amplio y puede dispersar el objeto mismo de estudio y de investigación. Aunque nuestro marco teórico está en la Cooperación Internacional, no iremos a un análisis del desarrollo en sí. Claramente el análisis se hará más sobre los stakeholders y la forma cómo toman las decisiones y actúan tanto Estados Unidos como la Unión Europea.

A partir de esto, debemos tomar una definición de cooperación que se adapte mejor a nuestro estudio. Por un lado, desde una visión ortodoxa, la cooperación es una herramienta, un instrumento, en este caso diseñado para contribuir al desarrollo; mientras que el desarrollo es la finalidad, el objetivo que se pretende conseguir por medio de la cooperación (Sotillo, 2010).

Una cuestión que suele plantearse con frecuencia es la distinción entre cooperación y ayuda, incluyendo el término Ayuda Oficial al Desarrollo. En principio la cooperación plantea un trabajo colectivo, un esfuerzo de participación conjunto, ejercido desde la responsabilidad mutua, donde cada uno de los actores implicados pone algo de su parte con el objetivo de mejorar la situación socioeconómica de un determinado grupo de población. La ayuda se basa más en la relación donante-receptor; tiene un carácter más asistencialista, más caritativo. La definición oficial del CAD de la OCDE de la Ayuda Oficial al Desarrollo apunta a : “Subvenciones o créditos a países y territorios que figuren en la correspondiente lista del CAD como receptores de ayuda (países en desarrollo), concedidos por el sector oficial con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y la asistencia social y cuyos términos financieros son de tipo concesional” (Sotillo, 2010).

Por su parte, el desarrollo es un concepto dinámico, que varía dependiendo de los marcos teóricos e históricos y de sus interpretaciones. Por lo general está asociado más a un concepto económico y específicamente de crecimiento económico. En ese sentido, la cooperación para el desarrollo, busca aportar a lograr ese crecimiento económico apoyando en los países receptores programas económicos y sociales que busquen por un lado eliminar pobreza y mejorar estándares de vida.

Adicionalmente la visión de desarrollo recientemente involucra nuevos conceptos que van más allá del crecimiento económico, como son el término de desarrollo humano y

el término de desarrollo sostenible. Estas nuevas inclusiones generan un nuevo espacio de discusión sobre la cooperación al desarrollo y la nueva arquitectura de la ayuda. Esto hace que surja la necesidad de darle al estudio de la cooperación y el desarrollo una naturaleza pluridimensional para dar alcance verdadero a la naturaleza misma de la cooperación.

De esta manera, este estudio al apostar por una visión pluridimensional, pretende aportar a esos debates que contemplan más dimensiones para abordar problemáticas.

La investigación empírica de la cooperación internacional, se ha dejado a las ciencias sociales y hay algunas discusiones de orden epistemológico que propone Francisco Sánchez Pérez (Sánchez Pérez, 2010) “la cooperación para el desarrollo subyace un modelo epistemológico particular que supone una manera de concebir su razón de ser en el contexto sociológico en el que se encuentra inserta, un sujeto (persona o institución donante) y un objeto (colectivo receptor), un estatuto que los define y un protocolo normativo que ordena la relación entre ambos y valida las consecuencias que de ella se derivan” (Sánchez Pérez, 2010). Esto supone un modelo complejo, con muchas posibilidades de pensamiento y cambios importantes a lo largo de la corta historia de la cooperación internacional. Este autor propone la influencia del paradigma positivista. De esta forma, “el sujeto y el objeto son ontológicamente distintos: el primero, se presenta libre de aprioris históricos, sociales, culturales; el segundo, está inevitablemente condicionado por ellos. Traducido en términos de cooperación significa que el colectivo de donantes y el de receptores son concebidos de forma esencialmente distinta e independiente” (Sánchez Pérez, 2010). Esto es cierto en la medida que son independientes, pero no es cierto en la medida en que hay un sujeto activo y uno pasivo. En nuestro estudio, partimos de la base que tanto donante como receptor son activos e interactúan permanentemente y mantienen una relación interdependiente.

Luego de las rupturas metodológicas, se introduce en el ámbito teórico la Investigación-Acción-Participación (IAP), con la cual se busca la coincidencia entre finalidad teórica y finalidad práctica. De esta forma la IAP, tiene en cuenta tanto el conocimiento experto como el local. No excluye. “dado el principio de que la gente es sujeto de la investigación y no meros informantes o fuentes de datos, son participantes empoderados en el proceso completo de investigación” (Hale, 2008). En términos metodológicos, interesa resaltar que frente a la validación de los resultados por la comunidad académica sustentada en criterios estadísticos.

El uso y el método de las fuentes de investigación

Siguiendo el camino metodológico de la investigación se seleccionaron las técnicas para la construcción de los datos. Las técnicas de investigación están constantemente subordinadas al proceso de construcción teórico-conceptual y derivan del permanente proceso de reformulación de la problemática de investigación mediante el trabajo empírico (Escolar *et al.*, 1996). Por ello, siguiendo lo expuesto hasta el momento, se escogieron la entrevista en profundidad, los grupos de discusión y la observación participante, como las técnicas –complementarias entre ellas-, más apropiadas para el objetivo de la investigación.

El primer paso de cualquier investigador es hacer una revisión de la literatura, pero se debe definir cuál será su contribución, apuntando a que el estudio encaje en las tradicionales teorías, pero que también exprese que puntos de vista nuevos o creativos están presentes (Marshall, 1995). Otra dificultad en la revisión de la literatura, es a quién creer lo que se lee. Claramente en la revisión de literatura se encuentran autores clásicos, quienes serán los referentes para muchos puntos de discusión. Además existen las fuentes periodísticas y académicas especializadas, estas

últimas claramente con revisión de pares, lo cual garantiza la veracidad en la información. Pero sobre la marcha y de manera emergente aparecen documentos que aportan a la discusión, sobre los que hay que asegurar la veracidad de la información.

Es importante definir cuál es la mejor forma de seleccionar documentos, cuáles si o cuáles no. En principio el planteamiento es básico, seleccionar los artículos y estudios con temas en los que se tenga cierta familiaridad. Una de las ventajas con este trabajo es el idioma, aunque hay lenguajes más utilizados en investigación, tal vez más técnicos y esquemáticos. Adicionalmente está la forma o la descripción que puede tener la investigación cualitativa (Locke, *et al.*, 2009), si es de tipo interpretativo, crítico, hermenéutico, entre otros. Para nuestro estudio la investigación, tendrá un sello hermenéutico, acercando la teoría a la realidad y viceversa.

Debido a los tiempos que nos interesan en este estudio, acotaremos éste a los actores que han estado involucrados, a partir del año 1998 y hasta el 2006. Para esto se cuenta con una entrevista tipo, para con ello medir las percepciones de cada uno de los entrevistados y poder sacar las respectivas conclusiones. También se utilizarán fuentes secundarias, como textos oficiales de pronunciamientos, documentales especializados, periódicos nacionales e internacionales, revistas especializadas, nacionales e internacionales, journals, sesiones de trabajo y debate entre actores involucrados entre otros.

Se seleccionaron a lo largo de la investigación las unidades y dimensiones que garantizaran la mejor calidad y riqueza de información, que el mismo análisis empírico y teórico en proceso- iba delimitando. Así, se seleccionaron individuos que de una u otra forma estuvieran relacionados con la cooperación internacional, ya sea desde una perspectiva teórica – investigativa, es decir desde la academia, o desde un punto de vista práctico en la participación de la política de cooperación. Se tuvo en cuenta

básicamente el perfil de la persona, el trabajo que ha realizado y el tiempo y el tiempo que lleva trabajando en el tema de investigación.

Asimismo, se seleccionaron otros actores claves que por su relación con el ámbito de la cooperación internacional y las relaciones internacionales, pudieran iluminar el análisis. Se estableció que la interpretación se debía realizar a partir de la comprensión de la experiencia y discursos de estos individuos, fueron seleccionados profesores e investigadores, nacionales y extranjeros, que tuvieran experiencia y producción en la materia, como son William Easterly, Arturo Escobar, Jeffrey Sachs, Jose Antonio Alonso y Jose Angel Sotillo, entre otros.

Atendiendo a la flexibilidad de la metodología cualitativa y al muestreo intencionado, y con base en los resultados parciales de la investigación, que mostraban cómo diversos factores influían en los procesos de cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo, se incorporaron unidades de muestreo, no previstas inicialmente, que enriquecían el análisis de los diversos caminos que iban tomando las características de la cooperación internacional de los países involucrados. En esta línea, se incluyeron lecturas adicionales, grupos de discusión ampliados en temática, etc.

Para sintetizar puede decirse que las variables tenidas en cuenta para la selección de las entrevistas durante todo el proceso de investigación fueron:

- 1) Participación en el proceso de toma de decisiones de cooperación o ayuda oficial al desarrollo: Se trata de individuos que hicieron parte del proceso de toma de decisiones, aunque no necesariamente fueron tomadores de decisiones. Detrás del proceso existe un equipo de trabajo importante al cual es posible acceder y cuyos integrantes tienen distintas perspectivas sobre los procesos involucrados en la

cooperación, tales como la negociación. Principalmente nos enfocamos en personas que hayan participado procesos relacionados con los dos actores internacionales a estudiar en esta tesis, Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, eso no excluye del estudio a personas que hayan participado en otros procesos ya que es posible entender generalidades del proceso así como puntos de comparación. De igual forma no considera exclusivamente a funcionarios o entidades del gobierno nacional o extranjero, aunque son un punto importante, sino que además incluye a aquellas personas que trabajaron desde la óptica de organismos multilaterales u organismos no gubernamentales, que pueden aportar una visión adicional a la materia.

2) Producción de investigaciones académicas: Se dirigen a realizar análisis enfocados en el tema de interés. Por su naturaleza académica, las investigaciones conllevan una revisión bibliográfica sobre lo que se ha dicho en términos del desarrollo teórico del objeto de estudio. En ese sentido, la participación de personas con el perfil académico brindan un nuevo enfoque a las entrevistas, de pronto desde una perspectiva más crítica y no tan descriptiva. Sin embargo, es importante mantener presente que de la misma forma en la que pueden haber aportes grandes, hay un sesgo de formación e ideología que se aplica en particular al académico por su visión de la realidad. Se buscan personas que tengan estudios de posgrado (maestría o doctorado) con los cuales hayan profundizado su formación.

3) Producción de investigaciones públicas, oficiales, de interés y de divulgación: Donde las investigaciones se orientan a la generación, análisis y evaluación de políticas públicas frente a las relaciones internacionales, la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo. Son documentos de publicación oficial o proveniente del sector público en la cual las motivaciones son diferentes a la de la academia y en general presentan balances, apreciaciones, evaluaciones o diseños. En ese sentido las personas que hayan participado en la producción de estos documentos probablemente tuvieron

acceso a información de carácter oficial y vieron los procesos documentados, por lo que aportan un ángulo complementario a la investigación.

4) Tiempo que lleva trabajando en los temas objeto de la investigación presente: Aunque esta no es una variable de selección si debe tenerse presente a la hora de analizar de la manera más objetiva los aportes que pueda tener una entrevista. Es importante aclarar que no se busca un mínimo o máximo de años, sino que el tiempo que se haya trabajado en esta área tiene implicaciones sobre el discurso dialectico de la persona frente al tema. En ese sentido, haber entrado durante una etapa u otra al proceso o a la investigación determina ciertas apreciaciones sobre la misma que pueden permear la experiencia de la persona.

5) Interacción con el entorno en el que se da discusión, diseño, producción, etcétera de las políticas de cooperación y ayuda oficial al desarrollo.

La búsqueda y elección de las personas entrevistadas utilizada en principio fueron personas con las que trabajé directamente cuando era Directora de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de allí me llevaron a nuevos contactos que fueron seleccionados también con criterios de relevancia para la investigación.

Durante la selección y posterior realización de las entrevistas se tuvieron en cuenta los antecedentes de las personas entrevistadas, su formación, su experiencia y su perspectiva de tal forma que a la hora de evaluar su aporte a la investigación, la información extraída contara con la intención adecuada o no fuera una interpretación vacía de contexto. Esto sin embargo, también es útil para ejercer prudencia sobre los juicios pronunciados por los entrevistados tal que no fueran a desviar la investigación

de su intención al ser, después de todo, principalmente opiniones y experiencias, y no hechos estilizados de la teoría o de la evaluación empírica.

Entrevistas en profundidad

Las entrevistas en profundidad fueron una de las herramientas utilizadas. Descritas como “conversaciones con propósito” (Kahn *et al.*, 1957). Autores como (Patton, 1990), categorizaron las entrevistas a profundidad en tres tipos: entrevista de conversación informal, aproximación de entrevista con guía y una estandarizada entrevista con inicio y fin programado. Típicamente las entrevistas en profundidad, son más conversaciones que eventos formales con un esquema específico de respuestas (Marshall, 1995). Un tema importante a tener en cuenta es que en las entrevistas a profundidad, la perspectiva del entrevistado no es la perspectiva del investigador, pero ésta sí servirá para corroborar o contrastar las hipótesis planteadas. Lo más importante en este sentido, es que el investigador debe tener una actitud de aceptación en la que la información de los entrevistados sea de valor y utilidad.

En general las entrevistas constituyeron una vía especialmente adecuada para una aproximación más pormenorizada a las experiencias de dialogo, implementación, investigación u otros, de las que fueron partícipes los entrevistados. Igualmente las entrevistas fueron utilizadas para acceder a los discursos de los actores claves que acompañan de cerca los procesos de cooperación internacional y ayuda al desarrollo en el país y por fuera de él.

La segunda herramienta utilizada fueron los grupos de discusión, como la técnica de investigación que me ha permitido recoger los discursos socializados del proceso de cooperación internacional y ayuda al desarrollo. El grupo de discusión reproduce un determinado proceso colectivo, donde el grupo sólo es operativo en cuanto

instrumento sobre el que se reproduce y canaliza la vivencia social, a través del tejido comunicativo expresado.

De hecho, los grupos de discusión se constituyeron en espacios de encuentro en los que al hablar de manera libre y espontánea sobre los ejes o tópicos claves de la investigación, se favoreció la interconexión de los diferentes puntos de vista participantes. Así, el análisis de sus discursos permitió interpretar las dimensiones simbólicas de la realidad social, analizar los discursos ideológicos, las imágenes sociales, las proyecciones afectivas, la experiencia real e imaginaria, vivida y sentida por los sujetos y grupos.

En este sentido, mi posición como investigadora, funcionaria pública, y mi intensa experiencia en trabajos de cooperación internacional y ayuda oficial al desarrollo en Colombia y en el exterior, se configuraron como una ventaja a la hora de comprender los particulares lenguajes de los entrevistados.

En la investigación participante, la presencia de la investigadora en el contexto cotidiano se entremezcla en mayor o menor medida con los distintos procesos sobre los que éste se articula, convirtiéndose en un elemento integrante, participante y constructor de la realidad social en estudio. El estrecho vínculo conformado entre participación y observación y la vivencia que su ejercicio -desde el punto de vista del otro- supone para la investigadora, permite ahondar en la investigación cualitativa, integrando actores y contexto, rescatando así de este último, los significados silenciados o tergiversados en el discurso.

Fueron muchos los eventos y espacios que se compartieron con los sujetos conocidos, y en los que, más allá de recoger discursos elaborados, se construían relaciones, vínculos y cercanía.

De esta forma será de mucha importancia los métodos de observación que se utilizarán, nos iremos como siguiendo los que plantea Merle (Merle, 1997) a los siguientes:

Observación Directa

Es Aquella que se esfuerza en reconstruir el acontecimiento o la serie de acontecimientos, gracias a una serie de pruebas indiscutibles como son documentos oficiales, fuentes escritas, información a través de los medios de comunicación, testimonios orales, entre otros, los cuales se utilizarán como instrumento para llegar a concluir la veracidad de nuestra hipótesis.

Observación estadística

En la actualidad hay muchos datos que ya están cuantificables y servirán para su comprender la dinámica de la Cooperación en Colombia.

Como complemento de los métodos de observación están los métodos de interpretación ya que a diferencia de lo que podría suponer un trabajo simplemente recopilando hechos históricos (desde el punto de vista de la historia), las relaciones internacionales se interesan más por los fenómenos, que podrán ser comprendidos a través de estos métodos entre otros.

En cuanto a las fuentes que sustentarán esta investigación, por un lado la investigación se hará a partir de las fuentes bibliográficas y documentales sobre el tema, revisando antecedentes históricos, de las Relaciones Internacionales, la Cooperación Internacional y Colombia, los cambios que se han dado a nivel internacional a partir del fin de la Guerra Fría hasta nuestros días, los cambios de prioridades de las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Europea. Y por último, cómo Colombia y el conflicto llaman la atención de la Sociedad Internacional a través de la diplomacia y de la preocupación de desestabilización regional, etc.

La bibliografía se enfoca en las relaciones internacionales, la política exterior y la Cooperación Internacional de Estados Unidos y la Unión Europea frente a Colombia, revisando los elementos formales de las agendas de las relaciones bilaterales entre estos países y Colombia, como programas de cooperación, Plan Colombia, Laboratorios de Paz, entre otros.

Durante la investigación he recurrido igualmente a fuentes secundarias y bibliográficas. Estas fuentes permitieron, tanto un acercamiento general a los contextos de las relaciones internacionales, la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo, así como el acceso a la literatura especializada de tipo sociológico, histórico, , politológico y económico en que se apoya la tesis. Esta fase de recolección y análisis de la información se ha realizado a lo largo de todo el proceso de investigación.

La recolección de estas fuentes se realizó a través de: bases de datos oficiales, bases de datos de organismos no oficiales y el análisis de fondos bibliográficos y documentación existente sobre el tema. De esta manera, se realizó un primer acercamiento de carácter general al estado de la cuestión, orientado a caracterizar los acuerdos de cooperación contemporáneos -postulados teóricos y metodológicos-, y el

estudio de los procesos y lineamientos asociados a la ayuda oficial al desarrollo, así como, sobre los diferentes enfoques sobre las relaciones internacionales

Dentro de las fuentes secundarias es de destacar la diferencia en los criterios establecidos en las bases de datos oficiales y no oficiales, según el organismo y el país desde donde se elaboran los datos, un aspecto, que sumado a las variaciones temporales y la inexactitud de los mismos, hace que los resultados obtenidos por este sistema, deban interpretarse como ilustrativos más que de la exactitud de una cifra. Por ejemplo, las cifras de ayuda para distintos programas varían según el organismo de consulta y si es oficial, multilateral, académico, etcétera.

Hipótesis

Si retomamos algunos aspectos históricos de la ayuda, la aparición de la Cooperación Internacional para el desarrollo en el sistema de relaciones internacionales posterior a la segunda guerra mundial no fue fruto de motivaciones exclusivamente humanitarias o éticas. Respondió más a una coyuntura geopolítica determinada por la división bipolar.

Estos cambios también plantearon la posibilidad y oportunidad para ampliar la dimensión, alcance y eficacia de la ayuda. Para el caso colombiano, es entendible la participación activa de la Cooperación Internacional de Estados Unidos, ya que es parte de su área de influencia y, en el caso de la Unión Europea, tal vez se entienda por la pérdida de su valor geoestratégico a nivel mundial.

En los últimos años han tenido lugar cambios significativos en el pensamiento y en las políticas sobre desarrollo: se ha pasado de la creencia en el poder de la ciencia y de la tecnología como creadores de crecimiento económico a un fuerte compromiso con la erradicación de la pobreza a través de la adopción de una política más pragmática y centrada en las personas. El discurso de los donantes se centra ahora en trabajar “en asociación” con los gobiernos nacionales en lugar de crear estructuras paralelas para la provisión de servicios mediante financiación u organizaciones no gubernamentales. Así pues, la ayuda fluye cada vez más a través de los gobiernos receptores, con un apoyo suplementario que se da para empoderar a la sociedad civil a fin de que sus propios gobiernos rindan cuentas en relación con los servicios prestados (véase DFID, 2000; Eyben y Ferguson, 2004).

Desde estos escenarios en donde la ayuda al desarrollo ha tenido cambios sustantivos, debido a los mismos cambios históricos de las relaciones internacionales y por otro

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

lado, la situación dentro de Colombia, en la que en los dos períodos de Gobierno analizados, la lógica del conflicto y el involucramiento de la Comunidad Internacional fueron muy distintos, planteo las siguientes hipótesis:

1. La lógica y objetivos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, entre lo que cabe explicitar, pobreza, asignación de la ayuda basados en PIB per cápita, entre otros, no se aplican a Colombia: a pesar de esto los donantes mantienen y han incrementado los flujos de AOD en el país.
2. Derivado de lo anterior, la actuación de la cooperación internacional de Estados Unidos en Colombia opera bajo la lógica del donor self interest y la preocupación en temas de seguridad.
3. Así mismo, la Unión Europea y su visión de construcción de paz, es la forma como se materializa su actuación de la cooperación internacional en Colombia.
4. Teniendo en cuenta a los dos principales donantes en Colombia: Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia representa un escenario ideal para la actuación de sus políticas de cooperación y sobre las visiones diametralmente opuestas del conflicto colombiano.
5. La cooperación internacional se convierte en la vía de diálogo de los dos principales donantes con el gobierno colombiano.

**PRIMERA PARTE APROXIMACION TEORICA PARA EL ANALISIS
COMPARADO DE LAS AGENDAS DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN
COLOMBIA**

Capítulo 1: Aproximaciones Teóricas para un análisis de las políticas de Cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia: La necesidad de complementar el Marco Teórico más allá de las Relaciones Internacionales

La construcción del marco teórico ha sido un proceso largo de diserción y de buscar la manera más apropiada de abordar el problema al que me enfrento en esta tesis doctoral.

El marco lo ubico dentro de la ciencia de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional dentro de las teorías. Después de tomar en cuenta varias perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales, asumí que el problema de estudio debe tener unos componentes teóricos más amplios, que tomen en cuenta además de los planteamientos de las principales teorías de las Relaciones Internacionales, la Cooperación Internacional y la participación de nuevos actores en especial en la esfera internacional.

Para esto, además de estudiar las principales teorías de las Relaciones Internacionales¹¹ y sus respectivos autores tomé en cuenta nuevas tendencias teóricas de las Relaciones Internacionales. La Cooperación Internacional, también fue estudiada desde diferentes disciplinas y perspectivas teóricas, como las Relaciones Internacionales, la Economía Política y la Sociología entre otras. Hay que tener en cuenta que muchas de estas teorías toman a la Cooperación Internacional como instrumento de las demás áreas del conocimiento. Por último y como aporte

¹¹ Las teorías de Relaciones Internacionales pretenden formular diferentes aproximaciones de ciertos eventos, entre ellos: la naturaleza de la teoría, la posibilidad de objetividad, el criterio utilizado en la prueba de la teoría y la relación de teoría y práctica (Dunne *et al.*, 2007) y para un estudio de caso, primero debemos definir desde cuál perspectiva teórica será analizado.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

fundamental dentro de este estudio, está la relevancia de los actores no gubernamentales presentes en las relaciones internacionales y que inciden en las decisiones de la Cooperación Internacional. Para este análisis, además de tomar las Relaciones Internacionales, también abordé este análisis desde la perspectiva de la teoría de complejidad, que no sólo ha sido un aporte desde las ciencias sociales, sino también teorías que han buscado analizar las organizaciones y los sistemas.

La Cooperación Internacional para el desarrollo que es nuestro centro de análisis, es un fenómeno relativamente nuevo y por esta misma razón, su estudio puede enmarcarse desde diferentes disciplinas y teorías. Como fenómeno se puede explicar dentro de las Relaciones Internacionales. Varias teorías clásicas y modernas han abordado la cooperación internacional y es la teoría de la interdependencia la que considero explica de mejor forma los planteamientos presentados en esta tesis doctoral. Autores representativos de esta corriente, como Keohane & Nye (Keohane *et al.*, 1988), afirman que las sociedades no sólo están conectadas por las relaciones interestatales, sino también por relaciones transgubernamentales y transnacionales. De esta forma, a la agenda internacional, se le suman, nuevos temas como la economía, temas sociales, ambientales y nuevos actores.

Cambios en la agenda internacional, incremento en el número de actores diferentes a los Estados y nuevos intereses provenientes de nuevos actores, responden hoy en día a una dinámica diferente de las relaciones internacionales y a la evolución misma de la historia. Factores como la globalización y la tecnología han hecho que el mundo sea diferente y esté más interconectado hoy en día que antes. Es por esto también que el relacionamiento entre actores es diferente (Nye, 2011). Actores que anteriormente no tenían tanto peso, hoy en día cuentan con un gran poder de negociación (Khanna, 2008).

Propongo un marco teórico para mi estudio, partiendo de la base que la cooperación internacional para el caso colombiano, solamente es posible abordarla desde un marco más amplio de las Relaciones Internacionales. Un marco que toma la interdependencia, como teoría de las Relaciones Internacionales que incluye nuevos temas, nuevos actores y nuevos intereses; y que se complementa con otras teorías como los estudios propios de la Cooperación Internacional y algunos relativos a la teoría organizacional y sus stakeholders. Un marco que a raíz de estar en un mundo más interconectado toma en cuenta aspectos como la importancia de redes en las relaciones humanas e internacionales, pero que también evidencia aspectos que se pensaban superados y aún continúan en la práctica de la cooperación internacional como la condicionalidad de la ayuda, la injerencia, el intervencionismo, etc.

1.1 El estudio de las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional: principales teorías y la forma de abordarla. Punto de partida para la comprensión de las agendas de cooperación de los donantes en Colombia

El interés principal en este apartado es cómo la Cooperación Internacional ha sido abordada por la ciencia de las Relaciones Internacionales. Para esto he tomado algunas de las principales teorías clásicas y contribuciones académicas más recientes. La Cooperación Internacional ha estado presente en cada una de las aproximaciones teóricas consideradas y a partir de este legado tomé lo más representativo para la elaboración del marco teórico.

Las teorías más comunes, son las que se denominan teorías explicativas. Una teoría explicativa, desarrolla y muestra eventos que suceden en una secuencia en un espacio temporal (Kurki *et al.*, 2007). De acuerdo a los neorealistas como Waltz (1979), la teoría puede ser la forma para considerar la simplificación de abstraer del mundo con el fin de identificar factores relevantes de interés. Otros autores han definido las teorías explicativas como teorías que resuelven problemas (Cox, 1981). Más allá de la discusión epistemológica del sentido de las teorías de Relaciones Internacionales,

pretendemos entender el significado y el porqué de las mismas, cobran relevancia para el estudio.

También está el interés de comprender cómo es la relación entre teoría y práctica, ya que ese será nuestro eje articulador a lo largo del estudio. En cuanto a la teoría y la práctica, se pensaría que la investigación debe buscar un conocimiento de la realidad social suficiente para dar terreno a los “policy making” (Wallace, 1996). Otros argumentan que la relación entre teoría y práctica es más compleja que esto. Booth (1997) y Smith (1997), argumentan que el rol de la teoría es siempre práctico. La visión de los “policy makers” no es necesariamente sin teoría, ésta está inmersa en la realidad política y social (Kurki, *et al.*, 2007).

A partir de estas dos premisas, del significado mismo de la teoría y la relación entre teoría y práctica tomé contenidos y perspectivas relevantes que dieron aportes a nuestro tema de estudio, partiendo inicialmente de las tres principales corrientes de pensamiento que han dado origen a los diversos modelos teóricos en el estudio de las Relaciones Internacionales. Las corrientes de pensamiento clásicas y tradicionales que han influido sobre la construcción de modelos se pueden agrupar de la siguiente forma: a) aproximación tradicionalista o concepción estatocéntrica, b) la postura idealista o de multilateralismo y c) el paradigma de la dependencia o modelo globalocéntrico o bien, como realista, transnacionalista o estructuralista (Barbé, 1995). También puede decirse que mediante la definición del origen y la naturaleza de los diversos paradigmas se pueden clasificar de la siguiente forma: 1) paradigma tradicionalista o de aproximación realista 2) el de la sociedad mundial, tradicionalista o interdependentista y 3) el de la dependencia estructuralista (Arenal Moyúa, 2000). Si se tomara como referencia la distribución del poder en el sistema internacional, los modelos pueden ser llamados también, estatocéntrico, globalocéntrico o multicéntrico (Rosenau, 1969), teniendo en cuenta otras referencias en las clasificaciones de las teorías.

Frente a estas teorías, el acontecer mundial puede entenderse de manera diferente, sea como una sociedad de Estados nacionales integrada en una comunidad global de individuos, como un sistema universal de intercambio capitalista o como una mezcla de ciudadanos, organizaciones transnacionales, intereses burocráticos, instituciones subnacionales o supranacionales (Holsti *et al.*, 1967). De hecho, podemos considerar que bajo esta lógica las teorías son lo que conjuntamente se puede llamar “visión del mundo” (Rosenau, 1969). La construcción de esa visión del mundo es la que presento en esta tesis a partir de la Cooperación Internacional, sus actores y el rol entre los mismos. En ese sentido “mi visión” no responde a la visión tradicional del estado como único actor, sino una visión con muchos actores involucrados, con organizaciones transnacionales y con actores individuales entre otros.

De los actores o las unidades de análisis se puede decir que aunque todas las tradiciones reconocen la importancia de la identificación de los actores fundamentales y su vinculación como unidades particulares de análisis, hay que reconocer que las tradiciones de pensamiento mantienen diferencias entre sí. Dentro de cada teoría no sólo son identificados diferentes actores, sino también otras fuerzas que actúan a su vez sobre ellos con variados efectos y es por ello que el debate entre los paradigmas presenta contradicciones directas (Dunne, *et al.*, 2007) ¹².

En cuanto a la problemática y campo de estudio, cada una de las teorías busca establecer los asuntos que son considerados como relevantes. Estas cuestiones suelen coincidir frente a problemáticas globales como la paz, la seguridad, el intercambio comercial o la Cooperación Internacional para el desarrollo, entre otros temas. Para el

¹² Hoy en día podemos encontrar otra forma de abordar las perspectivas teóricas: dependiendo del nivel de análisis, como lo menciona Henry Nau (Nau, 2001). Estas perspectivas teóricas explican y analizan la relación causal de diferentes factores en las relaciones internacionales, tomando los niveles de análisis desde el individual, hasta el nacional y llegando al nivel de sistema.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

caso colombiano, aunque nos centramos en la Cooperación Internacional, veremos cómo temas como la construcción de la paz y la seguridad son relevantes dentro del relacionamiento del país con el exterior y también el objetivo de la cooperación en el país. No es posible delimitar este estudio a la Cooperación Internacional sin analizar el contexto colombiano en el cual se desarrolla.

Así como lo planteé antes, por la inclusión de nuevos actores y de fuerzas que motivan la actuación de los mismos apostamos a tomar la interdependencia como la ciencia de las Relaciones Internacionales que más puede aportar a nuestro análisis de la cooperación internacional en Colombia. Lo anterior haciendo la salvedad que cualquier teoría es lo suficientemente interesante y podría ser la aproximación desde la cual podemos abordar el estudio. Frente a las diferentes teorías y paradigmas de las Relaciones Internacionales, veremos que a pesar de hacer una apuesta por la interdependencia, hay aportes de otras teorías que explican algunas de las actuaciones de los actores presentes en este trabajo y las situaciones.

La Cooperación Internacional se convierte en un dilema presente de varias teorías, que han buscado abordar la ayuda al desarrollo desde diferentes perspectivas, llegando a puntos comunes para concluir si la ayuda al desarrollo es parte o instrumento de la política exterior de los países; todo ello dependiendo tanto de los eventos y coyunturas internas y externas.

Con el fin de recorrer algunos aportes de las principales teorías de Relaciones Internacionales a la Cooperación Internacional, iremos sobre algunos de los principales planteamientos de las mismas.

1.1.1 Realismo ayer y hoy: sus aportes y sus limitaciones para el estudio

Desde una perspectiva histórica podemos ubicar hacia el final de la Segunda Guerra Mundial el florecimiento de la corriente de pensamiento realista, defensora del modelo teórico estatocéntrico. Aunque la aproximación realista tiene antecedentes anteriores, es durante la Guerra Fría cuando tuvo su mayor apogeo. El pensador más reconocido de esta escuela fue Hans Morgenthau, quien sentó las bases del modelo teórico conocido como realismo político para explicar el sistema internacional, sus actores y las interacciones que se llevan a cabo dentro del sistema. Esta perspectiva incluye algunos principios fundamentales como por ejemplo la búsqueda de objetividad en las leyes de la política, el poder como una categoría objetiva de validez universal o la definición del interés en el ámbito internacional en función de la cuota de poder, entre otros (Morgenthau, 1986).

Retomo también aportes como los de James Rosenau, quien en sus libros *International Politics and Foreign Policy* (Rosenau, 1969) y *The Scientific Study of Foreign Policy* (Rosenau, 1971) plantea como argumento principal al Estado como actor central en la toma de decisiones que comprenden el sistema internacional. De igual manera, Hans Morgenthau en su libro *Política entre las Naciones* (Morgenthau, 1986), hace referencia al Estado como actor principal del sistema internacional y al interés nacional como principal motor de las acciones de los Estados.. Este planteamiento también lo comparte Marcel Merle, quien afirma “es exacto que las relaciones entre Estados son relaciones internacionales” (Merle, 1997).

Estos aportes sirven para entender la lógica de decisiones que hoy en día se siguen tomando, pero es acá donde identifiqué una primera falencia de los realistas para nuestro estudio. Claramente el Estado es importante a la hora de analizar la caracterización de las políticas de Cooperación en Colombia, pero limita el no

involucrar la gran cantidad de actores presentes en la Cooperación Internacional a nivel mundial y en Colombia.

Según el paradigma realista, las relaciones internacionales (consideradas interestatales), responden a la “guerra de todos contra todos”, siendo por naturaleza conflictivas (Morgenthau, 1986). Los Estados compiten por poder y las políticas exteriores responden al interés nacional (Morgenthau, 2009). Desde esta perspectiva, la política de Cooperación Internacional es, ante todo, un instrumento de política exterior, que debe ser guiado por el interés nacional del donante. Aunque esta visión limita el análisis de nuestro estudio, para el caso de Estados Unidos, y su Cooperación Internacional podríamos afirmar que se ajusta a esta perspectiva realista (Snyder, 1991). Y aunque para la Unión Europea, se podría pensar en un grado mayor de consenso, la lógica del realismo, también aplica a este actor en algunas de sus actuaciones internacionales (Dickinson, 1916).

Morgenthau también destacó la importancia de la ayuda o Cooperación Internacional como complemento de la diplomacia o la fuerza militar para asegurar el interés nacional: “Estados Unidos tiene intereses externos que no pueden ser asegurados por medios militares y para cuya promoción los medios tradicionales de la diplomacia sólo son parcialmente apropiados. Si la ayuda al desarrollo no está disponible, algunos de esos intereses no podrán ser promocionados de ninguna forma” (Morgenthau, 1962). Esto no dista mucho de actuaciones de Estados Unidos en la actualidad en el plano internacional (Dunne *et al.*, 2004). Del análisis de Morgenthau se derivan varias conclusiones, entre ellas, la idea que la ayuda debe estar plenamente integrada en la política exterior del donante y debe limitarse a objetivos de seguridad, poder o prestigio o de promoción de intereses económicos específicos¹³.

¹³ Para los realistas la visión del mundo parte de la proyección de las leyes naturales sobre las fuerzas que actúan en torno a la política y al deseo natural del hombre por concentrar y expandir su poder (Brown *et al.*, 2004). Bajo esta perspectiva, la política internacional se define simplemente como la Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Es fácil pensar que bajo este paradigma los objetivos de la cooperación para el desarrollo están diseñados en función de la conveniencia política o económica dictada por los estadistas de la esfera político militar y geoestratégica. De esta forma la AOD se subordina a estos intereses, donde está la influencia ideológica y cultural, la manifestación de poder y la obtención de posiciones de política exterior favorables a los intereses del donante. En este caso volvemos sobre la Cooperación de Estados Unidos la cual ha estado ligada a temas estratégicos y de seguridad en el caso colombiano, el vínculo en la lucha con las drogas y el terrorismo (Van Evera, 1999).

Para los realistas y el campo de estudio, la visión de suma cero en las Relaciones Internacionales está directamente vinculada a la particular percepción sobre la naturaleza y el ejercicio del poder. Bajo esta óptica, debe interpretarse el papel que juega la guerra (o el efecto disuasivo de la amenaza) como una de las mayores fuentes históricas de cambio de la humanidad, un determinante definitivo en toda vida política (Holsti, *et al.*, 1967). De hecho, existe la coincidencia entre diversos teóricos del realismo de que esta problemática representa una de las preocupaciones fundamentales que debe tratar la disciplina. Es por esto que es interesante retomar este planteamiento para este análisis, ya que el conflicto colombiano en este caso, por si mismo despierta el interés tanto de Estados Unidos como el de la Unión Europea (con visiones y aproximaciones distintas), en gran medida debido al vínculo con el narcotráfico y la amenaza de desestabilización regional.

En esta misma línea, desde el punto de vista del Realismo Político, podemos citar también a Samuel P. Huntington (1970), quien rechaza argumentos morales o económicos para justificar la ayuda, no pueden esperar que los líderes políticos se convenzan de que la ayuda debería ser asignada a partir de criterios puramente

lucha por el poder y el control sobre la estructura que lo sustenta: el Estado. Bajo esta óptica la seguridad nacional es primordial ante la percepción de anarquía y el caos del medio internacional. Así, la cooperación entre Estados nacionales es bilateral, centralizada y dirigida exclusivamente a los organismos internacionales y otros Estados nacionales, a través de los Gobiernos centrales y sus ministerios. Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, esta es una visión limitada de la Cooperación, la cual excluye a actores y temas que serán relevantes para este estudio.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

económicos (Morgenthau, 1962). Según él, el interés de Estados Unidos en el desarrollo económico de un país del tercer mundo es sólo una de las dimensiones de los intereses norteamericanos en tal país y debe ser inserto en el conjunto de la política exterior hacia ese país. Esta visión, a pesar de estar describiendo la acción estadounidense, no se aleja de la acción que puede tener la Unión Europea u otro actor internacional. Esta visión de Huntington aporta en el sentido en que son muchos los intereses que están en juego en las Relaciones Internacionales. Es también interesante que el realismo político, aunque si bien responde a un momento histórico, autores más recientes se acercan a los planteamientos de esta teoría. Es el caso de Noam Chomsky (1989), quien podría ser catalogado como un autor de izquierda y liberal, pero estaría acercándose con sus planteamientos y críticas en especial de la política exterior estadounidense a planteamientos tradicionales del realismo (Osborn, 2009).

En relación con la Cooperación Internacional, el Realismo Político ha hecho contribuciones importantes¹⁴. Una su marco de análisis, siendo un instrumento de política exterior, la ayuda no podrá ser estudiada sin referirse a dicha política y por otro lado, el marco histórico, ya que justifica y anima la política exterior de Estados Unidos como superpotencia en el orden bipolar (Mesa Garrido 1988) en el marco de la Guerra Fría.

No solamente teorías clásicas han criticado la visión del realismo. Estudios más recientes, han planteado que teorías enfocadas en distribuir justicia son muy escasas en su análisis y excluye aspectos importantes y no cognitivos como fidelidad, lealtad, y preguntas al interior generacionales que son de importancia en las políticas (Kratochwil, 2007).

¹⁴ Análisis presentado por Jose Antonio Sanahuja en tesis doctoral, "La Ayuda de Estados Unidos en Centroamérica" de 1996 (Sanahuja, 1996).

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

1.1.2 La Interdependencia, teoría que da cuenta de nuevos intereses y actores en la cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia

Los realistas concentran su atención en el estudio de los Estados nacionales y su comportamiento en el plano internacional. Hay varios teóricos que han ampliado este espectro: Wolfers (1965) destacó la influencia de la participación de los agentes no gubernamentales, dado que desde una postura liberal los individuos se identificaban más con organizaciones corporativas y otro tipo de organismos, que con el Estado (Dougherty *et al.*, 1993) (Nye *et al.*, 1972) (Wolfers, 1965). En la versión más ortodoxa se contempla al Estado como un actor racional y unitario, haciendo valer el interés colectivo mediante el ejercicio del poder. Para este estudio, el análisis se hará desde el Estado como actor principal, pero no único de la Cooperación Internacional.

En este estudio, el concepto de Estado como actor político tiene dos vertientes. Por una parte, cuando es referido al término Estado nacional es utilizado en referencia del actor (unitario) del sistema internacional en su dimensión exterior y por otro lado, cuando es referido al Gobierno central se considera fundamentalmente su dimensión interior; esto es, el actor político unitario que obra en relación con sus unidades no centrales y la sociedad civil (Dunne, *et al.*, 2007). Aunque la dimensión exterior será el principal interés de estudio, la dimensión interior cobra relevancia para abordar los procesos de concertación con respecto a la Cooperación Internacional en Colombia (Panke *et al.*, 2007). Y como la sociedad civil ejerce influencia en los donantes que transfieren recursos a Colombia, en muchos casos hay una mayor exigencia y mayor condicionalidad¹⁵.

¹⁵ En el caso de la Unión Europea, plataformas como OIDHACO, ejercen una presión importante frente a las decisiones que toma la Unión Europea frente a la asignación de recursos a Colombia y las exigencias que la Comisión puede ejercer para condicionar la misma en temas como derechos humanos. Entrevista realizada a Emmanuel Raison, director de OIDHACO, Bruselas Junio 2009.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La interdependencia busca la explicación de los acontecimientos mundiales en sí mismos más que el origen de sus causas. Para los transnacionalistas, las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional básicamente se definen a partir de los propios vínculos transnacionales que unen a los individuos o grupos de individuos bajo un paraguas institucional de diferentes nacionalidades, las cuales integran conjuntamente una sociedad global asimétrica. Se parte de la idea de una comunidad humana, con un Estado legítimo, que da sentido a los intereses de los Estados nacionales, en el ámbito externo¹⁶. En esta medida, dado que las necesidades de los hombres son similares, los intereses deben encontrarse en un punto de conveniencia, por lo que las relaciones internacionales deben preservar fundamentalmente un carácter cooperativo (Martin, 2007). Mientras que la conducta de los países en las relaciones internacionales debe estar dictada por preceptos morales internos y aquellos acordados por la propia comunidad internacional y otros Estados¹⁷.

Siguiendo esta lógica también se explica el paradigma desde el que la Unión Europea ha llevado su aproximación a América Latina y sus bloques regionales: a través de unos acuerdos de asociación que incluyen temas políticos, económicos y de cooperación. Esta visión complementa la visión realista con un espectro más amplio en los intereses de la Cooperación y amplía el marco de referencia de nuestro tema de estudio.

Esta corriente considera como actores a la generalidad de agentes que confluyen en el escenario internacional, incluidos agentes económicos y financieros, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y gobiernos no centrales, entre otros. Así se toma en cuenta a cualquier grupo humano políticamente significativo y en algunos casos a individuos particularmente influyentes. Y esta visión más amplia de los

16 Son varios los autores que han escrito sobre el transnacionalismo, los más representativos son Keohane y Nye (1988), pero han retomado sus planteamientos en libros sobre Relaciones Internacionales, autores españoles como Mesa (1980), Barbé (1995), Arenal (1994) y Palomares (1994) entre otros.

17 Esta teoría, contrario al caos que plantea el realismo, considera que el entramado dinámico de contactos e interacciones múltiples establecen cierto orden dentro de lo que podemos llamar "sistema global" o sistema internacional (Barbé, 1995). Bajo esta lógica, la cooperación entre Estados nacionales es concebible en la medida en que favorezcan las condiciones generales del mercado con una orientación capitalista, de tal forma que se afecte positivamente la competitividad.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

actores encaja mejor para nuestro análisis de la Cooperación Internacional, ya que actores diferentes al Estado juegan un papel fundamental en Colombia y en los países que cooperan con Colombia.

Son Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1988)¹⁸ los que han sentado las premisas básicas del paradigma de la interdependencia. Las sociedades no sólo están conectadas por las relaciones interestatales, sino también por relaciones transgubernamentales y transnacionales¹⁹.

El paradigma interdependentista cuestiona la integración y comprensión del sistema internacional a partir de la unidad de análisis de los Estados nacionales. Relativiza el papel de los Estados nacionales como actores internacionales exclusivos, ya que parte de la idea que el poder es importante y más de una dimensión para el mismo (Held, 1997). Otra característica es la forma de abordar la problemática del entorno global que tiene como resultado la integración de una nueva agenda de asuntos en el ámbito internacional. Así, los temas político-militares fueron sustituidos en los años sesenta por una serie de asuntos dinámicos, entonces ya presentes en los foros internacionales, con temas relacionados con la actividad humana en un entorno técnico y científico en transformación constante (Panke, *et al.*, 2007).

Además en la coyuntura mundial está la intensificación de las relaciones comerciales y financieras, el despegue de las telecomunicaciones, la mundialización de temas como la migración, la ecología y los derechos humanos, entre otros (Arenal Moyua, 1994).

¹⁸ Autores más relevantes de la teoría de la Interdependencia y que nos servirán como referencia para nuestro estudio. Apuntando a la multiplicidad de canales que interconectan a las sociedades.

¹⁹ El reconocimiento de otros agentes interactuando es uno de los elementos teóricos fundamentales para la formulación tanto del paradigma transnacionalista como también para el modelo estructuralista. La corriente tradicional atiende, sobre todo, al comportamiento de los Estados nacionales; los interdependentistas en cambio, centran su atención en explicar los acontecimientos mundiales a partir de una multiplicidad de agentes, relaciones e interacciones, bajo la perspectiva de la globalización (Barbé, 1995).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Es posible pensar que la confluencia de intereses mutuos irradia orden y sentido al medio internacional. Se tiende a poner más acento en la cooperación que en el conflicto y en la búsqueda de la conveniencia mutua, lo cual será un gran aporte a la hora de analizar el problema aquí planteado (Panke, *et al.*, 2007).

La obligación moral y política de otorgar ayuda es un principio que ha sido aceptado por la mayoría de los países industrializados. Como lo ha señalado Steven Hook (Hook, 1995), en la AOD pueden detectarse con facilidad los componentes que definen la existencia de un régimen internacional. También señala este autor, que los donantes y receptores aceptan un complejo conjunto de reglas de política, de normas y procedimientos para la concesión de la ayuda y para la clasificación de la misma (Panke, *et al.*, 2007). Estas normas y procedimientos se encuentran institucionalizados y formalizados, hoy en día, de alguna forma en el CAD (Comité de Ayuda del Desarrollo). Desde el punto de vista institucional, la existencia de organismos reguladores de la AOD, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, las agencias de Naciones Unidas y el CAD, refuerzan la idea de encontrarnos en un régimen internacional definido para los temas de cooperación internacional.

Con el paradigma de la interdependencia y la noción de régimen internacional, la teoría de las Relaciones Internacionales comenzó a superar la debilidad del realismo, su incapacidad para integrar analíticamente la realidad de las relaciones económicas internacionales, la emergencia de problemas globales y la existencia y la necesidad de la Cooperación en relaciones diferentes al conflicto.

1.1.3 La Dependencia y América Latina, para entender la dependencia política de Colombia frente a la Cooperación Internacional

La interdependencia fue escogida como la teoría que más nos puede aportar, en el sentido de la complejidad y los actores involucrados. En parte por el componente de solidaridad, fundado en la interdependencia y por el hecho de que conjugue intereses contrarios para la consecución de uno en común, el desarrollo. Es una novedad que incide en la progresiva evolución de la sociedad internacional hacia la condición de comunidad. Pero también existen algunas deficiencias en sus explicaciones sobre el Tercer Mundo, y es por esto que empiezan a surgir planteamientos alternativos, como los aquellos propuestos por Fernando Henrique Cardoso (2002) y Joao Dos Santos (1970) entre otros.

El paradigma dependentista tiene como origen el mismo contexto histórico que orientó la formación del transnacionalismo, pero esta es una propuesta teórica que se originó en los países en desarrollo, principalmente en América Latina. A diferencia de los otros dos paradigmas de las Relaciones Internacionales, el estructuralismo cuestiona en sí mismo los fundamentos del sistema capitalista que generan la desigualdad económica y social y naturalmente se convierte en una protesta contra el orden mundial vigente y la interacción de los Estados nacionales. Este planteamiento es interesante para este estudio, ya que la Cooperación Internacional se puede explicar desde esa desigualdad que plantea la teoría. A la luz del pensamiento dependentista, los países menos desarrollados sostienen una relación de dependencia hacia el mundo desarrollado, con una clara tendencia hacia el ensanchamiento en las brechas económica y social entre el Norte y el Sur (Cardoso, *et al.*, 2002).²⁰ Para el caso de

²⁰ Para mitigar los efectos de la influencia del sistema capitalista mundial, este se basa en la aplicación de políticas proteccionistas que establezcan gravámenes elevados o prohíban la entrada de determinados productos que provengan del exterior, así como la instrumentación de estrategias para sustitución de importaciones. Vale la pena mencionar, que en algunos países latinoamericanos, el periodo conocido como Estado benefactor, permitió la industrialización subordinada hacia el exterior. De igual forma, “la dependencia” del mundo desarrollado de cierta forma es la explicación de la Cooperación Internacional.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Colombia, el país no depende desde el punto de vista económico de la Cooperación Internacional, pero si existe una dependencia política.

El punto de partida de la tesis de Prebisch-Singer (1964)²¹ es el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia (Rodríguez, 2001), favorecieron las políticas de desarrollo “hacia adentro” y las estrategias de la “industrialización sustitutiva de importaciones” adoptadas desde los años cincuenta en América Latina y otras regiones en desarrollo.

Este paradigma trata de explicar mediante factores estructurales inherentes al propio sistema los nexos de subordinación económica, política y cultural, por lo que no debe entenderse como un actor unitario sino como un proceso donde convergen diferentes actores vinculados al propio sistema en cuestión. No obstante, existe la percepción de totalidad frente a la gran dimensión y poder del sistema capitalista mundial, por lo que se considera que no puede darse un cambio radical en las estructuras de los Estados nacionales sin que antes se produzca una transformación definitiva dentro del orden capitalista mundial. De acuerdo con esto, “la investigación se orienta más hacia el desarrollo y problemática del sistema como un todo, que hacia la problemática particular de los actores que actúan en su seno. En este sentido, no existe distinción entre la esfera estatal e internacional” (Arenal Moyúa, 2000)²².

²¹ La tesis de Prebisch-Singer postula que las empresas coloniales y el comercio internacional no han sido útiles para el desarrollo económico sino que, al dislocar las estructuras e instituciones socio-económicas de las colonias, generaron una serie de problemas (dependencia de las exportaciones, crecimiento desequilibrado) que bloquearon las posibilidades de desarrollo. Los países del tercer mundo, decía Prebisch, han caído en un estado de “dependencia” del primer mundo, convirtiéndose en productores de materias primas en una relación de “centro-periferia” con sus metrópolis. Para que estos países puedan entrar en una senda de desarrollo sostenido se haría necesario que se les permitiera un cierto proteccionismo en el comercio exterior y estrategias de sustitución de importaciones.

²² La dependencia centra su análisis en el desigual desarrollo económico y condiciones de vida que prevalece dentro del sistema capitalista mundial. En contraste con los transnacionalistas, se considera al capitalismo como un mecanismo de dominio y opresión, un régimen económico y social que es culpable del subdesarrollo y la desigualdad económica y social mundial (Cardoso, *et al.*, 2002). Su ejercicio Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

A pesar de que el escenario internacional hoy en día ha cambiado, la teoría de la dependencia parecería que aplica de manera distinta. Países que eran considerados como sub desarrollados hoy tienen una relación más de igual a igual con los países desarrollados, siendo la unidad de análisis, el sistema capitalista mundial y sus componentes como agentes transnacionales, clases sociales dominantes, los Estados nacionales, los inversionistas, el capital, la mano de obra, entre otros²³.

El propósito de la ayuda puede ser incluso, impedir el cambio. Tiber Mende (1974) señala: “los pocos países que han intentado seriamente eliminar los obstáculos estructurales de su desarrollo casi siempre se han encontrado con castigos, sea mediante medidas comerciales discriminatorias o por reducción o cese de la ayuda. Al contrario, los grupos dominantes que se han abstenido de importunar a las estructuras heredadas se han visto por lo común generosamente recompensados por su mejoramientos en las posibilidades comerciales y una expansión de la ayuda”(Mende, *et al.*, 1974).

Como se señaló anteriormente, es posible reconocer dentro de cada una de las teorías, vertientes dentro de las mismas y aunque la interdependencia identifica en el sistema internacional valores e intereses rectores que efectivamente causan una transformación definitiva de distribución desigual en la riqueza y el bienestar, su planteamiento teórico tiene escasos elementos que pudieran ser puestos en práctica en el estudio de la cooperación para el desarrollo. Desde este enfoque, la cooperación

conduce necesariamente a la injusta distribución del poder y la riqueza entre el centro y la periferia, repitiéndose este mismo esquema hacia el interior de los países menos desarrollados. Esta relación de inequidad o de centro-periferia, es también una de las causas que explica la dinámica del conflicto colombiano. Ese conflicto centro periferia se debería abordar de manera distinta o ser considerado diferente para el caso de este estudio. Podríamos afirmar que la dependencia y el desarrollo en un mundo globalizado deben considerar elementos del pasado, pero construir nuevos enfoques

²³ Los principios de análisis propuestos hace 40 años por Cardoso (Cardoso *et al.*, 1979) fueron una buena vía para entender los parámetros de desarrollo en un mundo contemporáneo. Estos parámetros incluyen entre otros aspectos, la inserción nacional en la economía global con foco del balance de las fuerzas de clases nacionales y la capacidad de las instituciones del estado. Pero esas aproximaciones se quedan cortas hoy en día con los problemas del desarrollo en un mundo globalizado (Heller *et al.*, 2009). Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

al desarrollo puede ser un instrumento más para la propagación de las condiciones impuestas por la clase dominante mundial. Por esto, el estructuralismo (a diferencia del realismo y el transnacionalismo), no ha ocupado la cooperación al desarrollo un lugar destacado. Las otras dos teorías se mantienen bajo el predominio particular del enfoque estadounidense de la disciplina, al vincular el desarrollo teórico con las necesidades de la política exterior de dicho país (Dunne, *et al.*, 2007) (Burchill *et al.*, 2009).

1.1.4 Otras Aproximaciones que complementan el análisis de Estados Unidos y la Unión Europea como donantes en Colombia

Una vez expuestos los modelos teóricos dominantes, hay que reconocer que existen diversos entrecruzamientos entre los diferentes paradigmas que se van multiplicando en la medida en que se avanza en la exploración de los diferentes enfoques (Merle, 1997).

Para el propósito de este estudio, resulta relevante la tarea de desarrollar algunos de los conceptos básicos de las distintas corrientes y elaborar una construcción teórica ordenada que incorpore elementos de diferentes estudios y tendencias que permitan la mejor comprensión del fenómeno de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la investigación.

A este ejercicio de composición múltiple es a la que Celestino del Arenal (2000) llama pluralismo teórico, que en su opinión puede ser válido, siempre y cuando predomine en él la toma de consideración del presente y del futuro, con toda su complejidad y todos sus dramáticos y alucinantes problemas, que tienen al hombre y a la humanidad como sus verdaderos sujetos y que requieren soluciones solidarias y cooperativas y no

predomine un pasado en el que la lucha descarnada por el poder y los Estados eran los referentes únicos (Arenal Moyúa, 2000).

Una de las preguntas que se debería hacer hoy en día en la teoría de las Relaciones Internacionales es cómo debe ser concebido lo internacional. Cómo el Estado y las relaciones interestatales en un mundo globalizado con un número creciente de actores se interrelacionan permanentemente. De esta forma la teoría del post internacionalismo ha avanzado significativamente. Por un lado, las teorías tradicionales continúan teniendo utilidad en contextos limitados y el post internacionalismo intersecta en intereses las aproximaciones tradicionales, así como algunos de sus principales desafíos. Acá la pregunta central será cuáles actores y en qué áreas ejercen influencia (Ferguson *et al.*, 2007). Esta teoría plantea, cómo salir de la relación estado céntrica y adaptarse a un cambio continuo; toma en cuenta el trabajo pionero de Rosenau, generando interdependencia.²⁴ Rosenau (1990) toma distancia de las formulaciones estado céntricas; su modelo de política global retoma dos mundos interactivos: un mundo multicéntrico de diversidad con gran número de actores y uno estado céntrico donde los actores estatales tienen primacía. La teoría además plantea, que el estado y su burocracia, es sólo uno de los muchos actores que influyen las políticas y están motivados por una mezcla de intereses y pasiones (Hirschman, 1977). Este planteamiento nos da elementos adicionales para complementar el análisis, ya que no es solamente el incremento en actores, sino los intereses que se mueven en su actuación. Tiene en cuenta el incremento de nuevas instituciones internacionales y regionales, así como los pocos avances en el derecho internacional, así como la falta de consensos internacionales. El incremento en las recientes décadas de organismos internacionales se ha vuelto importante y familiar para las políticas globales (Ferguson, *et al.*, 2007). Esto es interesante verlo para el caso de la Unión Europea, ya que es uno de los actores centrales del análisis.

24 Ver la Trilogía: Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity, Princeton University Press, (1990); Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, (1997) y Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization, Princeton University Press, (2003)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Adicional a los aportes de los tres principales paradigmas de las Relaciones Internacionales, más los aportes de la teoría del post internacionalismo es interesante incluir en el debate las diferentes variables planteadas por Rosenau (1971). El autor afirma que la mayoría de los observadores suponen un Estado que toma las decisiones para analizar a los actores comprendidos en el sistema internacional. Es decir, que la acción es ordinariamente atribuida a los Estados, pero se reconoce que los mismos son un complejo de funciones gubernamentales que actúan en nombre de sus sociedades nacionales, y respondiendo a ellas (Rosenau, 1971). El autor afirma que uno de los factores que incide en la toma de decisión en la política exterior es la necesidad de responder a las demandas nacionales y es la forma cómo interactúan nuevos actores con actores estatales. Algunas de las variables son: variables idiosincráticas, que corresponden a las características personales de aquellos que toman las decisiones (ya sean psicológicas, educativas y morales). Las variables burocráticas, relaciona con la estructura y el proceso de toma de decisión de cada país y sus efectos sobre la política exterior. En principio se deben tener en cuenta los conflictos entre las entidades del gobierno para los procesos de toma de decisión e implementación de cualquier política. Así mismo se debe aceptar que las burocracias centralizadas toman decisiones más rápidamente que en sistemas abiertos y democráticos donde la influencia de partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, opinión pública y otros demoran la adopción de medidas. Las variables nacionales, son los aspectos característicos que constituyen la nación. Desde aspectos geográficos, poblacionales, políticos o económicos hasta la experiencia histórica y el carácter nacional. Y las variables del sistema, que hace referencia a factores externos al país, como la estructura del sistema, las acciones políticas de otros Estados, las organizaciones internacionales, el sistema de alianzas, etc., que afectan la formulación de política exterior de un Estado (Rosenau, 1997).

Las variables anteriores son las comúnmente llamadas variables independientes las cuales constituyen lo individual, el rol o las actitudes que caracterizan a cada funcionario que hace parte del sistema político, lo gubernamental en donde el Estado entra a jugar un papel fundamental, lo societal y lo sistemático que abarca las dinámicas y la constitución del sistema internacional.

Para la presente tesis doctoral, las variables que desarrollaré en más profundidad, son: en primer lugar, las burocráticas, en donde se analizará la manera en que el gobierno propone el desarrollo de la diplomacia para el caso de Andrés Pastrana, la diplomacia por la paz y para el caso de Álvaro Uribe, la política de seguridad democrática, como resultado de acuerdos y solicitudes nacionales. Así mismo, intenté abordar las variables idiosincráticas, características de los dos mandatarios que se encontraban en el poder y cómo sus personalidades fueron decisivas a la hora de enfocar las políticas que tomaron. En segundo lugar, se tomarán en cuenta las variables nacionales a partir del análisis de la incidencia del conflicto armado en la legitimidad gubernamental y en las relaciones internacionales del país para el período de tiempo estudiado. Se analizarán aspectos políticos del desarrollo del proceso de paz, del proceso de desmovilización y logros que se han conseguido gracias a la internacionalización del conflicto.

Las variables idiosincráticas, pueden ser abordadas también desde una perspectiva de emoción, que va más allá de las teorías clásicas. Los analistas suelen ver la emoción como algo irracional (Mercer, 2006) y como parte de la naturaleza del hombre. Algunos autores de otras disciplinas han utilizado la emoción y particularidades personales, para examinar fenómenos desde los conflictos en aspectos ambientales (Nordstrom, 2004) hasta políticas comerciales. De esta forma la condición humana se convierte en una forma de aproximarse a las Relaciones Internacionales.

Adicionalmente, las variables del sistema son adoptadas para estudiar las relaciones entre Colombia, Estados Unidos y la Unión Europea haciendo una contextualización de cómo esas relaciones afectaron el panorama internacional de Colombia frente a los demás países y en general, en la esfera internacional. Se hará énfasis en el interés de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia. El discurso en esta variable estará guiado en términos de la evaluación del poder nacional en donde se establece la capacidad diplomática que tiene el gobierno colombiano para establecer relaciones sólidas con Estados Unidos y la Unión Europea a través del apoyo político y económico al proceso de paz, al proyecto de la Diplomacia por la paz del presidente Andrés Pastrana y a la defensa de la Seguridad Democrática y los procesos de desmovilización del Presidente Alvaro Uribe.

La variable del sistema se desarrollará a través de una interacción entre lo externo y lo interno en donde algunos de los factores domésticos como son el régimen político, el conflicto armado y la fragmentación de la sociedad determinarán la manera en la cual la política exterior es desarrollada²⁵. Al mismo tiempo se hará explícita la necesidad de manifestar que algunas políticas están atribuidas tanto a factores domésticos como a causas externas y que por lo tanto, lo interno no es exento de lo externo y viceversa. La internacionalización del conflicto armado encauza una nueva manera de mirar la política exterior de Colombia y esta tendencia nace como consecuencia tanto de factores domésticos como del contexto internacional y en ese sentido, ambos aspectos explicativos adquieren igual importancia para la investigación.

Debido a la aparición de nuevos escenarios de discusión, de interacción y canales de interdependencia entre los diferentes actores, entre los cuales se encuentran los Estados la implementación de las reglas en el ámbito global, envuelven un juego de estrategias en donde, aunque no se deba tener una jerarquía ni una hegemonía a nivel

²⁵ "Es posible establecer la distinción de la política exterior a partir de una panorama de interacciones que pueden ocurrir entre la sociedad y el ambiente o el contexto" (Rosenau, 1971).

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

global; si existen un privilegio y una especie de estratificación de los Estados que ejerzan una mayor influencia a nivel político, económico y social. El caso específico de la lucha antidrogas y la búsqueda por el respeto de los derechos humanos, que al ser parte de los temas fundamentales y más importantes dentro de la sociedad global, se han vuelto requisitos indispensables para que Colombia reciba recursos de cooperación internacional y que condiciona y compromete al Gobierno colombiano a localizar y tomar medidas, e instruir acciones que reflejan voluntad y un trabajo por solucionar los problemas que se presentan en el país y a su vez por los canales de interdependencia que hacen que los asuntos domésticos tengan un gran impacto y repercusión en la arena de las relaciones internacionales (Rosenau, 1971).

Es así como puede verse que Colombia aunque no es un actor dominante en el escenario global, su coyuntura conlleva temas generales que limitan las acciones de los actores mismos dentro de un marco legal institucionalizado y aceptado por actores como las organizaciones interestatales y los propios Estados. Para poder participar de forma activa en una sociedad global, deben localizar e implementar estas políticas a nivel interno y doméstico y así poder estar cobijado por el marco institucional de la gobernabilidad global y legitimar sus actuaciones y su participación en el mismo, dentro del marco del respeto a la democracia y sus valores implícitos. Este es el caso del Estado colombiano cuyo escenario de acción está influenciado y limitado por la Comunidad Internacional y los condicionamientos de los países del Norte, que a su vez definen las relaciones bilaterales que ha establecido a lo largo de los años como las que ha consolidado con actores como los Estados Unidos y la Unión Europea, las cuales se analizarán centrando su actuación a los Gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006).

Por otro lado, publicaciones más recientes como la de Walter C. Clemens (Clemens Jr, 2004) plantean el estudio de las Relaciones Internacionales dentro de la teoría de la complejidad. Esta teoría estudia a las organizaciones como sistemas y la importancia

de la interdependencia entre las mismas. Sin embargo, como la teoría de la complejidad es relativamente reciente como campo de estudio, no hay consenso al respecto (Adler, 2006) y son pocos los autores que han trabajado las Relaciones Internacionales y la Teoría de la Complejidad de forma conjunta. A pesar de esto, creo que se pueden hacer algunas contribuciones teóricas desde la complejidad, que complementa a la interdependencia.

La interdisciplinariedad es visible en muchos sentidos y es la razón por la cual la interdependencia y la teoría de la complejidad se complementan tan bien para este estudio. Ambas son social y culturalmente sensibles y toman en consideración nuevos sujetos en las políticas contemporáneas mundiales. La perspectiva de la complejidad se enfoca en el estudio de cómo se adaptan por sí mismos los sistemas. Clemens (2004) observa y mide aptitudes internas y externas a través de parámetros de poder con el fin de plantear escenarios alternativos de la naturaleza de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI (Clemens Jr, 2004).

Más que una revisión exhaustiva de los aportes que pueden hacer varias aproximaciones teóricas, la apuesta en este sentido es mostrar que el estudio se puede complementar desde diferentes aproximaciones teóricas y de muy diversa índole.

Capítulo 2: La Cooperación Internacional o la ayuda externa: principales teorías y debates que aportan a la comprensión de las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia

La Cooperación Internacional ha sido abordada desde diferentes teorías de las Relaciones Internacionales, y podríamos decir que va desde el realismo hasta el idealismo y desde el realismo hasta la utopía (Brincat, 2009). Pero la Cooperación Internacional también se ha definido por ella misma. Para este estudio, tomé algunas definiciones como la planteada por (Gómez Galán *et al.*, 1999): “La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas, por actores públicos y privados, entre países de diferentes niveles de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”. Esta definición se adapta al estudio, toma en cuenta nuevos actores y se complementa muy bien con la interdependencia.

Desde esta aproximación, la Cooperación Internacional busca promover un progreso más justo y equilibrado, mediante la introducción de cambios económicos, sociales y políticos, que tienen que ver, entre otras cosas, con el fomento de los derechos humanos, la consolidación de la democracia y con actitudes a favor de la paz²⁶. Es interesante analizar esta introducción de cambios, debido a que para el caso colombiano muchos de estos temas se han visto como requisitos o condicionalidades de la cooperación, con el subsiguiente “intervencionismo” por parte de la comunidad internacional en aspectos internos del país. Por otro lado, es interesante analizar, si

26 La paz o visto desde otra perspectiva el conflicto, es la razón principal por la cual los donantes se mantienen de manera tan activa en Colombia. Conclusión de varias de las entrevistas realizadas en mayo del 2009, a personas involucradas de manera directa e indirecta con la cooperación internacional en Colombia

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

estas condicionalidades han facilitado o limitado la acción de los gobiernos nacionales en los países receptores.

Para definir y precisar el sentido y alcance de la Cooperación Internacional en referencia con el objeto central de estudio, la definiremos como la “ayuda oficial al desarrollo” – AOD. Es importante aclarar el alcance de este concepto en nuestro estudio, porque la Cooperación Internacional en su aspecto más amplio puede incluir temas políticos y militares entre otros; los cuales no obstante aportarán al debate de estudio, no serán el objeto de análisis. Hay varios autores que se refieren a la ayuda, como la transferencia de recursos de un país rico a uno pobre. Es así, como Holsti se refiere a la ayuda como “la transferencia de dinero, bienes, tecnología o asistencia técnica de un donante a un receptor” (Sanahuja, 1996).

Volviendo a la definición de Holsti (1967) y de Sanahuja & Gómez Galán (1999), se obtienen definiciones estándar que se adaptan bien para este estudio, pero que tienen deficiencias en su significación y es el componente político importante para la caracterización de la Cooperación Internacional en Colombia. Otras definiciones un poco más técnicas, como las de la OCDE²⁷ incorporan el concepto de desarrollo y aunque éste está explícito en el objetivo fundamental de la ayuda o la Cooperación Internacional, no será un tema que abordaremos a profundidad en este estudio. Esto debido a que como lo planteamos en la Introducción, Colombia es un país de renta media, que sin perjuicio de las tendencias internacionales y dado su desarrollo debería recibir menos recursos que los que actualmente recibe, por lo que esta dinámica creciente responde a otros intereses y no al fin exclusivo del desarrollo.

²⁷ Son varias las definiciones que la OCDE ha tomado frente a lo que es la ayuda al desarrollo, entre ellas están” la palabra ayuda o asistencia se refiere sólo a los flujos que califican como ayuda oficial al desarrollo, AOD; es decir, donaciones o préstamos concedidos por el sector público, que tengan como principal objetivo la promoción del desarrollo económico o el bienestar, y en términos financieros concesionales si es un préstamo con un 25% de elemento de donación. Tomado de la web oficial de la OCDE www.oecd.org

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

2.1 La Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales

Para obtener un concepto de AOD o de Cooperación Internacional desde el punto de vista metodológico y satisfactorio es necesario considerar las relaciones internacionales. Es así como lo mencionan Sanahuja & Gómez Galán (Gómez Galán, *et al.*, 1999) “las actuaciones de la cooperación al desarrollo se sitúan en el marco más amplio de las Relaciones Internacionales, de las que constituyen un ámbito específico y van dirigidas, principalmente, a mejorar las condiciones de vida de la población de los países de menor renta relativa”. Esta definición se adapta a los objetivos del estudio, porque partimos de la base de que la Cooperación Internacional hace parte de las Relaciones Internacionales, que busca mejorar condiciones de vida de los países, pero acá también es importante señalar que para el análisis que haremos de Colombia, será desde país receptor, aunque en los últimos años se ha consolidado como país oferente²⁸ a otros países de desarrollo relativo.

Desde el vínculo con las Relaciones Internacionales, se destaca su carácter dinámico, que cambia y evoluciona en función de los contextos nacionales e internacionales. Además de ese aspecto dinámico también podemos nombrar su carácter complejo en el sentido de la gran cantidad de actores que intervienen en el mismo, entre Estados, gobiernos, instituciones gubernamentales, Organismos Internacionales, Organizaciones no gubernamentales, etc. Adicionalmente, en el texto de Sanahuja & Gómez Galán (1999), se incorpora el criterio de interés mutuo, como constitutivo de la Cooperación Internacional, adicional a los criterios de equidad y solidaridad. Ese concepto de beneficio mutuo será interesante a la hora de analizar el caso colombiano; ya que no solamente está el interés de contribuir al desarrollo de los países, sino también puede haber beneficios para el país donante de carácter político, económico, empresarial, etc.

28 Se utiliza el término oferente, ya que para la cooperación sur sur no se habla de donante receptor, sino de países oferentes y países receptores. Es una relación más de pares.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Hay un criterio adicional, que es importante mencionar y es el que se refiere a la corresponsabilidad²⁹ Norte-Sur, lo que debería ser una verdadera “asociación” entre el donante y el receptor. Y para que esa asociación funcione el país receptor debe cumplir con unas condiciones apropiadas y es lo que más comúnmente conocemos como la “condicionalidad de la ayuda”. Hablamos solamente de “condiciones apropiadas”, como aquellas que favorecen que los objetivos de los programas propuestos por la Cooperación Internacional tengan el impacto suficiente o condiciones que en algunos casos sobrepasan las acciones de Cooperación Internacional y que pueden generar “intervencionismo” por parte del país donante.

De esta forma la Cooperación Internacional para el desarrollo se inscribe en el ámbito de las Relaciones Internacionales y en los últimos años se ha constituido en una de las vertientes de proceso de cambio de la Comunidad Internacional y es a partir de ahí que evaluaremos el caso colombiano. Desde el vínculo con las Relaciones Internacionales, se destaca su carácter dinámico, que cambia y evoluciona en función de los contextos nacionales e internacionales (Galán *et al.*, 2001).

Desde la redacción de la Carta Fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (1945), la Cooperación Internacional fue consagrada como uno de los pilares sobre los cuales sería posible construir mancomunadamente soluciones en materia económica, social, cultural y humanitaria para el mejor bienestar de la humanidad. El proceso de institucionalización que se ha evidenciado desde entonces, tanto a nivel estatal como multilateral, ha llevado al surgimiento de un número de organizaciones internacionales ocupadas en el tema, y de agencias y oficinas dentro de los mismos gobiernos, encargadas de impulsar la Ayuda Oficial al Desarrollo.

²⁹ Aunque este término es clave para analizar y explicar la Cooperación Internacional, en el caso colombiano, se revisará también desde los esfuerzos que ha hecho el país por poner en el escenario internacional la corresponsabilidad en la lucha mundial de las drogas y el narcotráfico.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Retomo la definición elaborada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE, 2000)³⁰: “La Cooperación internacional debe ser entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. La cooperación para el desarrollo es una parte de la Cooperación Internacional que, con similar propósito, se establece entre países con distintos niveles de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) y todos ellos planteados en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes. En ese sentido, no debe confundirse con la ayuda humanitaria y, consecuentemente, debe exigir un esfuerzo de las contrapartes, aunque no puede ser el mismo en todos los países. De esta forma el criterio básico para el reparto del esfuerzo sería tender a una participación equilibrada, tanto en recursos personales como financieros, acorde con la situación real de cada parte. Cuestiones esenciales en los procesos de desarrollo humano son, obviamente, la salud, la cultura, el reconocimiento del papel desempeñado por la mujer, el respeto al conocimiento local, el uso sostenido de los recursos, la protección al medio ambiente, pero también la mejora de los sistemas de ciencia y tecnología, educación y formación”.

2.2 Paradoja de la Cooperación Internacional para el desarrollo y el desarrollo

Existe otro debate respecto a las dudas que ha suscitado la Cooperación Internacional como instrumento real al servicio del desarrollo. Ayuda supeditada a la situación económica de los países donantes, entre otros, a las condiciones institucionales y de capacidad de absorción de los países receptores y a los intereses geográficos y estratégicos de la ayuda.

³⁰ Esta definición está recogida en la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo de septiembre del 2000

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Si retomamos algunos aspectos históricos de la ayuda, como lo menciona Alonso (2007) en el Informe de Intermon Oxfam la aparición de la Cooperación Internacional para el desarrollo en el sistema de relaciones internacionales posterior a la segunda guerra mundial no fue fruto de motivaciones exclusivamente humanitarias o éticas. Respondió más a una coyuntura geopolítica determinada por la división bipolar. Son muchos los cambios en el escenario internacional desde los años cincuenta en que nace el sistema de ayuda, pero tal vez la disolución de un mundo bipolar es tal vez el más visible. Con el final de los ochentas se pasó a un sistema distinto más complejo y más cambiante, con la aparición de nuevos actores en el escenario internacional, de polos regionales y de Estados Unidos como un gran hegemon, en reemplazo de esos dos grandes polos³¹;; cambiando así la realidad de la ayuda y de las Relaciones Internacionales (Galán, *et al.*, 2001).

Este cambio tuvo impacto directo sobre la política de cooperación al desarrollo, ya que afectó una de las justificaciones por las cuales se creó³², como un instrumento funcional a la lógica de bloques que articula el sistema internacional. De esta forma la disolución de los bloques planteó la continuidad de la ayuda como estaba concebida en esta dimensión. La ayuda de alguna forma, buscaba contener los bloques, disminuyendo las tensiones Norte-Sur al interior de éstos. Dichos cambios también plantearon la posibilidad y oportunidad para ampliar la dimensión, el alcance y la eficacia de la ayuda. Para el caso colombiano, es entendible la participación activa de la Cooperación Internacional de Estados Unidos, ya que es parte de su área de influencia, y en el caso de la Unión Europea, tal vez se entienda como una reacción por la pérdida de su valor geoestratégico a nivel mundial.

31 Aunque la única gran certeza de la actual realidad internacional es la ausencia de una estructura clara.

³² Ver planteamiento de Sanahuja y Gómez Galán, 1999. No es la única justificación de la ayuda.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Como la gran cantidad de recursos de Cooperación Internacional van hacia el tercer mundo³³, podemos mencionar que el acceso a la independencia de los países sometidos al dominio colonial, marcó un cambio radical en el panorama internacional. Con lo anterior, la independencia marcó una posición más fuerte de estos países, uniendo esfuerzos entre ellos para conseguir una posición propia. De este esfuerzo, nace el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el momento constitutivo se presenta en la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1954). Este es un hito de los países del sur y que más adelante será también frente de la cooperación sur sur.

Aunque con la Cooperación Internacional se han logrado avances, el balance general no es bueno. Más que establecer los responsables, sí es conveniente analizar el por qué de esta situación. Por un lado, en algunos países se habla de la “fatiga de la ayuda”, en otros casos los donantes tanto bilaterales como multilaterales afirman que la razón es la poca capacidad de las instituciones de los países receptores, por lo cual deben “vigilar”, establecer planes de ajuste estructural, y aspectos que empiezan a involucrar el concepto de condicionalidad de la ayuda. Por otro lado, también desde “el sur” se plantea la percepción de bajo compromiso por parte de los países donantes. Si nos vamos a los elementos constitutivos de las Relaciones Internacionales y la política exterior, por lo general las cuestiones del desarrollo suelen estar relegadas como parte de la agenda “blanda” de la política mundial, frente a las cuestiones “duras” de las relaciones de poder y la seguridad nacional (Alonso, *et al.*, 2007). En este estudio nos centraremos más en esa “agenda blanda” de la Cooperación Internacional, aunque como lo mencionamos en la introducción responde a los intereses en muchos casos de una “agenda dura”.

Adicionalmente, como lo mencionan Alonso y Sanahuja (2007), con el fin de la Guerra Fría, los conflictos regionales y las nuevas amenazas, han puesto en discusión el

³³ Asumiendo que los países receptores son los países más pobres y con mayores necesidades.
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

concepto de seguridad nacional. Éste no sólo girará alrededor del Estado, dependiendo de capacidades militares, defensivas y equilibrios de poder, sino que considera un aspecto diferente de seguridad donde se habla de seguridad humana, seguridad cooperativa y seguridad democrática. “Estos conceptos, más amplios y comprensivos, incorporan los problemas ambientales transnacionales, las pandemias globales, como el VIH/sida, la pobreza y la exclusión, la quiebra de las instituciones y las violaciones a los derechos humanos, como factores de amenaza que exigen respuestas cooperativas por parte de los Estados y el uso de medios no militares, como la diplomacia y la cooperación económica y social, que ganan así importancia en la política exterior y de seguridad” (Alonso, *et al.*, 2007). Estos nuevos alcances del concepto de seguridad serán de gran utilidad para los planteamientos del estudio, por un lado sobre el interés que despierta el conflicto colombiano en la comunidad internacional y los motivos que llevan a ésta a mantener flujos de cooperación internacional en un país de renta media y por otro lado los aspectos de ese nuevo concepto de seguridad asociados al conflicto, pobreza, exclusión, derechos humanos³⁴, etc.

En esa misma línea, es interesante como lo plantean los autores, mirar la “guerra global contra el terrorismo”, ya que el planteamiento propuesto por ellos va en contra de una confrontación abierta y sí a favor de nuevas formas de diálogo y de estrategias más amplias basadas en la Cooperación Internacional, enfrentando el fenómeno y las causas que lo originan. Este planteamiento de los autores encaja muy bien en los objetivos fundamentales de la Cooperación Internacional en Colombia; ya que el conflicto colombiano, como mencionábamos antes, es el que explica la dinámica creciente de los recursos de la ayuda externa y adicionalmente se analizarán las visiones que se le han dado al mismo al ser un conflicto con raíces sociales, visión más aceptada por los europeos³⁵ o como el caso de Estados Unidos, ampliar el Plan

³⁴ Es importante mencionar el enfoque de los cooperantes en estos temas.

³⁵ Aquí es importante señalar que aunque los europeos tradicionalmente han tendido a hacerlo, aunque han incluido a los grupos armados ilegales colombianos dentro de la lista de terroristas. Esto luego de haberse roto el proceso de paz con el presidente Andrés Pastrana

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Colombia y justificarlo después del 11 de septiembre, reemplazando pasando del foco en la lucha contra el narcotráfico, a la lucha contra el terrorismo.

2.3 Desafíos de la Cooperación Internacional más allá del desarrollo

Frente a los desafíos de la ayuda, no es posible seguir mirando los antiguos problemas con las mismas miradas y los nuevos problemas tampoco pueden encajar en las estrategias anteriores. Frente a estos nuevos planteamientos, la sociedad civil juega un papel fundamental porque es ella la que ha liderado la presión para que los donantes tengan un compromiso más significativo con la ayuda internacional y la forma como ésta debe ser ejercida. Es por esto que para nuestro estudio, es importante tomar teorías que nos den un marco suficientemente amplio de actores en el escenario y en la Cooperación Internacional. También es importante mencionar que en el caso colombiano, la sociedad civil está muy bien organizada y juega un papel muy importante dentro de la Cooperación Internacional que recibe el país, en especial con la Unión Europea y sus países miembros.

Otro debate frente a la Cooperación Internacional es que para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, no se alcanzarán simplemente con las transferencias de recursos de los países donantes a los países receptores. Estos son necesarios, pero deben estar acompañados de transformaciones sociales en los países receptores y en el sistema de Relaciones Internacionales. Frente a este problema de concepción, existen otros relacionados con la gestión programática de la ayuda, como son estructuras complejas de negociación entre donantes y receptor³⁶, la coordinación de los donantes³⁷ y un nuevo modelo de hacer cooperación, basado en apoyo de los

36 Negociaciones que manejan asimetría entre las partes. El donante ofrece algo establecido y el receptor lo recibe.

37 Muchos trabajando en un mismo sitio, sin hablarse entre ellos. Falta de liderazgo de UE frente a los demás países europeos

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

donantes a las políticas públicas³⁸, aunque esto puede disminuir el espacio político para la oposición y para casos como el colombiano habría temor por parte de la sociedad civil y por parte del mismo gobierno ante el apoyo programático³⁹. Este nuevo enfoque es entendible para países débiles institucionalmente y que tienen un presupuesto reducido para sus propios sectores. Pero, ¿cómo se podría adaptar este enfoque a países de renta media? ¿Cómo sería para el caso colombiano? Consideramos que aún siguen habiendo muchos interrogantes frente ese apoyo presupuestal para algunos países como el caso de Colombia.

En términos generales y con el objeto de tener una visión más amplia de los nuevos desafíos internacionales, no sólo el estudio de las relaciones internacionales necesita nuevos paradigmas y visiones, sino la Cooperación Internacional demanda una mayor comprensión de las dinámicas de cambio que atraviesa el sistema internacional, y de las visiones, las posiciones políticas y las relaciones de fuerzas laborales.

Frente a los planteamientos señalados, es interesante determinar cuáles serán importantes a la hora de especificar una política de ayuda y cuáles serían los que más incidirían en el caso colombiano. Por ejemplo, la ayuda como instrumento para la gestión global (tanto para el donante, como para el país receptor), la necesidad de un marco multilateral más sólido (que además de incluir a los países donantes en el CAD, los países receptores tuvieran un ente o que pudieran participar en algunas de las decisiones y lineamientos del CAD⁴⁰), nuevos instrumentos y objetivos⁴¹, la necesidad

³⁸ Como se mencionó en la introducción, éste debería ser el objetivo fundamental de la cooperación internacional, no como un nuevo enfoque, sino como su razón de ser como lo menciona el documento ODI (RAPID, 2004)

³⁹ Esta es una de las líneas de trabajo de la Declaración de París (2005), pero de la que todavía hay interrogantes de su aplicación a los países de renta media

⁴⁰ En repetidas ocasiones al interior del G77, los países del sur han planteado la necesidad de tener un "CAD del sur"

⁴¹ De acuerdo al constante cambio rápido de la realidad internacional, el surgimiento de nuevas realidades.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

de integrar a nuevos actores, la complementariedad con el mercado⁴², y la necesidad de mantener el compromiso sobre los flujos de ayuda y la coordinación internacional. Sobre este punto es interesante analizar para el caso colombiano, cómo se han logrado avances significativos en la coordinación de la cooperación internacional entre los donantes, pero cómo también entre ellos mismos quieren marcar diferencia entre los enfoques, regiones y formas de trabajar en el país⁴³.

Como mencionamos, la Cooperación Internacional se abre a actores de la Comunidad Internacional, de naturaleza distinta a los sujetos de Derecho Internacional, como son las ONG's, lo cual implica nuevas motivaciones y la utilización de medios y mecanismos de actuación distintos. De esta forma se democratiza, se complejiza, siguiendo como paralelismo a la interdependencia como motor de la Cooperación Internacional. La interdependencia existe, en diferentes planos de las relaciones Norte-Sur, además de los económicos, en estrecha conexión con las políticas de cooperación para el desarrollo (por ejemplo el interés de los países desarrollados por mantener la estabilidad social y política de los Estados del sur, o por conservar su influencia cultural, política y económica). En todo caso, cuando se disminuye la interdependencia económica como razón de la cooperación para el desarrollo, la solidaridad se constituye en su fundamento moral.

Según algunos autores, la cooperación internacional ha tenido importancia decisiva en el desarrollo económico y social de países en desarrollo, habiendo permitido a través de la transferencia de recursos financieros y tecnológicos, la realización de valiosos

42 Es importante mencionar que en los últimos años, muchos de los acuerdos comerciales tienen capítulos de cooperación, como el caso de los TLC's con USA o los llamados Acuerdos de Asociación de la Unión Europea, que son acuerdos comerciales, políticos y de cooperación

43 Incluso hay diferencias entre las actuaciones de la Unión Europea y los países miembros. Se esperaría que fuera la Comisión de la Unión Europea la que liderara las acciones europeas en Colombia, pero es muy poco el liderazgo que tiene en terreno.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

proyectos⁴⁴. Ha creado y promovido un conjunto de instituciones eficientes dotadas de recursos financieros, tecnológicos y humanos de primera calidad. Al mismo tiempo la cooperación internacional ha significado un apoyo a la modernización de los países, sectores y regiones. Sin embargo, junto a estos aspectos positivos, la cooperación internacional ha producido problemas y limitaciones a proceso de desarrollo. En el caso colombiano, se han hecho varios estudios en los que se ha asegurado la forma positiva en que la cooperación internacional ha actuado en diversos sectores de la economía. Con esto, partimos también para cuestionar no desde la efectividad de la cooperación, sino desde las “adecuaciones” que han tenido que hacer las políticas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en un país como Colombia y la utilización de ésta como instrumento para “actuar” en el país. La discusión en Colombia o la presencia en el país de la cooperación internacional, no sólo está ligada al desarrollo, sino el interés que despierta el conflicto en el escenario internacional, y los factores asociados a éste como violación de derechos humanos, la crisis humanitaria, entre otros, así como también la forma de actuación de los principales donantes y cómo se puede caracterizar esa actuación y los intereses de nuevos actores.

Habiendo hecho un recorrido por las definiciones, tendencias, planteamientos de la cooperación internacional, algunos de los debates sobre el desarrollo y los modelos, es importante mencionar cuál es la verdadera relevancia de la cooperación internacional (Jose Antonio Alonso, 2007). La comunidad internacional ha dado importantes avances para definir de forma más asertiva su compromiso contra la pobreza. Los ODM han impulsado el interés de la Comunidad Internacional, pero también la Declaración de París 2005, el Plan de Acción de Accra 2008 y las iniciativas europeas, buscan mejorar la capacidad operativa eficacia y coherencia de la política de cooperación en especial de los países europeos.

⁴⁴ Vale la pena mencionar que sus críticos recaen sobre la eficacia y sostenibilidad de dichos proyectos, éstos no deben verse solamente por cantidad sino también por calidad.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Con ese esfuerzo reformador, se han ido desarrollando nuevas modalidades instrumentales para diseñar y financiar sus intervenciones. También hay un cambio en las tendencias y el destino de los flujos, cada vez más hacia sectores sociales. Y es por esto, que en el estudio incluyo en el siguiente apartado debates sobre nuevos actores e intereses en la Cooperación Internacional.

2.4 Política Exterior y Políticas de Cooperación Internacional: una relación difícil y presente en las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea

El análisis central respecto a las relaciones internacionales hoy en día, es quién y qué influencia y controla qué en las políticas globales. ¿Qué lleva a los estados a cambiar radicalmente sus políticas exteriores? (Welch, 2005). Esta es la razón por la cual una teoría de cambio dentro de la política exterior es tan relevante y de la misma manera es importante definir cómo puede ser llevada a la práctica. Otro elemento adicional para tener en cuenta es la diplomacia, más allá de la diplomacia tradicional, la cual no supo balancear las fuerzas de la hegemonía y la anarquía (Riordan, 2003). Desde la Guerra Fría, la diplomacia ha enfrentado significativos cambios en el contexto internacional: los cambios geopolíticos, la globalización, el amplio espectro de la de la agenda diplomática, la relación entre políticas domésticas e internacionales y las comunicaciones modernas.

De esta forma, el concepto de “inter” (Kratochwil, 2007), se vuelve más amplio. Estaría relacionado con los intereses, la interdependencia y la posibilidad de intercambios, en descubrir intereses comunes. En ese sentido habría diferentes significados de “inter”,

pero sí apunta al espacio en el que los agentes están en contacto unos con otros. Toma en cuenta cómo han crecido y cómo puede ser su nuevo involucramiento.

El primer planteamiento que se presenta es si la política de cooperación es parte o es instrumento de la política exterior.

2.5 Actores e intereses en la Cooperación Internacional, presentes en las agendas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea

Hoy en día hay nuevas aproximaciones frente a las decisiones internacionales, los actores, la naturaleza de los mismos y la interacción que se da entre ellos. Las políticas que emergen de estas nuevas aproximaciones no sólo están preocupadas por temas de seguridad, sino por temas relacionados con el ser humano (Mann, 1986) y cómo a pesar de las diferencias se logran trabajos comunes y se construye en lugar de apartar. Esto nos lleva a pensar que así como veíamos teorías que nos limitaban en su objeto de estudio, hoy en día el menú de posibilidades que requieren las decisiones políticas, involucran temas emergentes como conflictos éticos y religiosos, y la función de los grupos de interés que antes no eran tenidos en cuenta.

2.5.1 Más allá de los actores tradicionales

El incremento en el número, el impacto y la complejidad de los actores no estatales es evidente. Según Shaun Riodan (2003), estos nuevos actores han contribuido a ampliar el espectro de la diplomacia en varios niveles: supranacional, nacional y sub nacional. Aunque no hay una disciplina exacta que explica el rol de los actores no estatales, sí hay algunos estudios que han abordado algunos aspectos del rol, como el poder de los mismos, en particular de las organizaciones no gubernamentales - ONG's. La pregunta es, ¿cómo entender el poder como práctica social efectiva y lingüística en capacidades

inmateriales? (Holscheiter, 2005). Con el reposicionamiento del poder implicando una nueva “gobernanza global”, el sentido de la participación de las ONG’s va ligada a la creación de nuevas reglas, normas y principios.

Dos presunciones de la teoría del poder en las relaciones internacionales son el foco en los recursos materiales y el deseo de los actores en ver sus intereses resueltos.⁴⁵ Estos autores abordan el tema de forma tal, que los grupos minoritarios de interés tienen injerencia en el proceso de toma de decisión de políticas. Así, los actores con mayores recursos económicos pueden contribuir a un diseño institucional y a la agenda política a favor de sus intereses. Es por esto, que a pesar de que el centro de análisis será la Ayuda Oficial al Desarrollo en donde buscaríamos el Estado como actor principal, vemos que los actores no estatales tienen la posibilidad de ejercer influencia en la política misma y presionar para sus intereses.

Muchos de los entes que observan el incremento significativo del involucramiento de las ONG’s en las estructuras de la gobernanza mundial de las Naciones Unidas, argumentan que la interacción entre estado y actores no estatales, no sólo tiene que ver con la diversificación de perspectivas, sino con la ampliación del espectro de los temas que deben estar dentro de la gobernanza global (Gordenker *et al.*, 1996; Charnovitz, 1997). Las ONG’s son vistas en muchos escenarios como las que mueven sus fuerzas e influencias detrás de la creación de normas internacionales y lineamientos en áreas como derechos humanos, protección medio ambiental y la participación en el desarrollo, en temas específicos como niños combatientes⁴⁶,

45 Estos planteamientos pueden verse en publicaciones de: Power and poverty: Theory and practice (Bachrach *et al.*, 1970); Power: A radical view London (Lukes, 1974); The Semisovereign People (Schattschneider, 1975)

46 Las actividades de Watchlist on Children and Armed Conflict y Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, creada en Mayo de 1998 por 6 ONG’s, fueron la fuerza promotora para incluir a la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas este tema. El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1539 condenando el reclutamiento de niños soldados en el 2004

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

VIH/AIDS, intereses de los pueblos indígenas, las minas antipersona y la problemática de las armas ligeras.

Sin embargo los significados, estrategias y oportunidades de las ONG's de influenciar la agenda global y participar en la definición de políticas son un hecho. De esta forma las ONG's han ganado legitimidad a nivel internacional y a través de la colaboración entre ellas han ido aumentando sus espacios de intervención, para convertirse en socios aceptables.

2.5.2 Reposicionamiento del poder, condicionalidad e intervención

Adicional a los actores, es relevante entender el significado que puede tener la cooperación internacional en su condicionalidad y su injerencia. Para Keohane y Nye (1988), haciendo una crítica del modelo realista, han destacado que el ejercicio de poder supera la esfera estatal, haciendo énfasis en los procesos transnacionales y económicos de los actores no estatales, los cuales, poseen un papel central en las relaciones internacionales. Para los anteriores autores, la política se refiere a “las relaciones en las que al menos un actor utiliza conscientemente recursos, materiales y simbólicos, incluida la amenaza o el ejercicio del castigo, para inducir a otros actores a comportarse de forma diferente a como lo hubiesen hecho en otra circunstancia” (Cullen *et al.*, 2001). Este aspecto lo veremos para el caso de la Cooperación Internacional, ya que algunas de las condicionalidades están sujetas a la continuación o disminución de ayuda.

Las sanciones a la ayuda al desarrollo constituyen un recurso externo de la condicionalidad utilizado por algunos donantes contra ciertos receptores, usualmente tras haber utilizado otras medidas persuasivas, presiones o amenazas políticas y económicas o las propias sanciones político-diplomáticas. Las sanciones, no sólo

económicas, posibilitan que los países (u otros actores influyentes en las relaciones internacionales) logren que los demás se comporten conforme los deseos e intereses de los primeros (Rosas, 2002). Lo relevante en el actual marco de globalización, es que algunos actores internacionales han instaurado renovados y novedosos mecanismos tanto de colaboración como de coerción⁴⁷. Esto valida la importancia de adelantar el estudio de la conexión entre colaboración y coerción es importante comprenderla.

Tras el final de la Guerra Fría, las relaciones internacionales se caracterizaron por la creciente interdependencia entre sus diversos actores, lo que propicia un contexto global donde se privilegia la cooperación frente al enfrentamiento. Sin embargo en este marco de creciente colaboración, el incremento de las relaciones económicas, políticas, culturales, etc, también induce a diferencias y divergencias entre los mismos. A esta dinámica no escapan las medidas aplicadas por algunos Estados para la consecución de sus intereses. Son muchas las acciones que la Sociedad Internacional ha tomado frente al involucramiento en países y en especial en conflicto, entre ellas la mediación, la intervención, la injerencia y la condicionalidad y así como la Cooperación Internacional y ésta como instrumento de las demás.

La ayuda internacional (en la mayoría de los casos) no pretende influenciar en las políticas internas de los receptores, sino más bien apoyar a sus receptores en mecanismo para apoyar sus respectivos procesos de desarrollo local. Resulta interesante analizar esta afirmación para el caso colombiano, ya que la comunidad internacional y la Cooperación Internacional están presentes de manera activa por el conflicto y buscan generar a través de la Cooperación espacios de diálogo, búsqueda de paz, interceder por las víctimas, los secuestrados, etc.

47 Nelson Joan y Eglinton Stephanie (1992), señalan que los diversos actores internacionales influyen la conducta de otros actores. Para perseguir estos propósitos, existen tres estrategias, la persuasión, la colaboración y la presión.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Dentro de los propósitos inmediatos de la Cooperación Internacional, históricamente, los donantes han buscado consolidar su presencia diplomática en el país receptor y simbolizar la amistad, compromisos y apoyo a los receptores. También, las grandes potencias procuraron mediante dicha vía (Holsti, *et al.*, 1967), mantener el acceso y la influencia en las políticas internas y exteriores de los receptores. Los donantes han utilizado la ayuda también, como mecanismo para encontrar nuevas oportunidades comerciales, mediante la ayuda atada, así como para enriquecer o profundizar en otros campos sus respectivas relaciones bilaterales⁴⁸. En el plano de la Cooperación Internacional, siempre que se concede ayuda al desarrollo, existe una condicionalidad inherente, ya que el donante ofrece recursos, pero no para emplearlos de cualquier forma (Rodríguez-Carmona, 1996). De esta forma, la condicionalidad se convierte en un medio para el logro de determinados objetivos establecidos por el donante (Stokke, 1995).

Lo relevante se encuentra en la manera de ejercer la condicionalidad, considerando la brecha de objetivos e intereses entre donante y receptor y la forma como serán ejecutados los recursos de cooperación. Esta es una discusión interesante en el caso colombiano, ya que a pesar de que la condicionalidad se da en la mayoría de los casos vía gubernamental, las ONG's ejercen una presión fuerte sobre los gobiernos donantes para la forma y destino de los recursos que llegan a Colombia.

Según Furlong (1980), durante las décadas de 1960 y 1970 varios gobiernos militares latinoamericanos fueron recompensados por la represión a la causa comunista a través de generosas aportaciones de ayuda económica y militar por parte de Estados Unidos. Un caso representativo sobre este tema es la asistencia económica y militar estadounidense otorgada a los gobiernos militares-golpistas salvadoreños para enfrentar la guerrilla del Frente Militar de Liberación Militar "Farabundo Martí"

48 Por eso no es de extrañar el modelo de Acuerdo de Asociación de la Unión Europea o que en la negociación del TLC con Estados Unidos, hubiera una mesa de Cooperación Internacional, llamada Fortalecimiento de la Capacidad Comercial.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

(FMLN) la cual aumentó en 1980 de 63,7 millones de dólares a 570 millones en 1985, a pesar que los regímenes de este país se caracterizaban por cometer sistemáticas violaciones a los derechos humanos de la población civil (Sanahuja, 1996).

Pero Estados Unidos no ha sido el único país ejecutor de condicionalidad política en sus programas de cooperación. Para el caso colombiano, veremos cómo tanto para Estados Unidos como para la Unión Europea, la condicionalidad desempeña un papel importante y el gobierno colombiano ha “jugado” el juego. Vale la pena mencionar que en algunos casos la condicionalidad ha sido vista de manera positiva, pues ha permitido al gobierno tomar medidas drásticas, que en condiciones normales, sin el actor extranjero solicitándolo, no lo podría haber hecho.⁴⁹

Para resumir, “la condicionalidad positiva puede ser sencillamente definida como el otorgamiento de beneficios a un Estado si éste cumple las condiciones, mientras que la condicionalidad negativa se expresa reduciendo, suspendiendo o deteniendo los beneficios prestados si este viola las condiciones preliminares” (K. E. Smith, 1997).

Adicional a incluir la condicionalidad, es preciso incluir el concepto de intervención, aunque para el caso de Colombia puede ser seguramente cuestionable. Muchos analistas, diplomáticos y políticos en Colombia y en otros lugares, podrían evitar utilizar el término para describir la acción de los Estados Unidos y de la Unión Europea en Colombia y en especial en el conflicto colombiano. Entre los que han hablado de la situación colombiana, unos la describen y los otros de alguna forma la confrontan. A manera de ejemplo, Alain Joxe habla directamente de una “intervención americana”(Joxe, 2002). Por otro lado, un analista americano explica porqué una intervención es una respuesta errónea en casos como el colombiano(Nuñez, 2001).

⁴⁹ Entrevista realizada a Ernesto Samper Pizano, presidente colombiano (1994-1998)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Una causa principal de los desacuerdos existentes es el hecho de que el concepto de intervención en sí mismo plantea problemas. La intervención internacional a pesar de estar presente en algunos últimos conflictos internos por su condición de intervención humanitaria, sus fundamentos conceptuales y teóricos no siguen siendo claros.

Una gran ambigüedad subsiste respecto al alcance de este concepto, sin hablar de los interminables debates sobre su legitimidad y su eficacia. Las definiciones más generales corren el riesgo de diluirlo en el concepto borroso de "injerencia" en un extremo y algunos "puristas" consideran que no se puede hablar de intervención sino cuando se pone una acción militar de envergadura en algún lugar⁵⁰. Entre estos dos extremos, se propuso un conjunto bastante extenso de definiciones. Además, en el mismo concepto que otros conceptos como las de "conflicto interno", "guerra civil" o también "amenaza a la seguridad" nacional o internacional, la calificación de una situación de hecho con ayuda de una categoría o de otra no deja de tener consecuencias y puede constituir ampliamente una decisión política.

Adicional a esto, podemos afirmar que la intervención incluye las iniciativas diplomáticas, económicas y militares satisfaciendo las dos condiciones establecidas por Rosenau: a) Su carácter "no - convencional", y b) su finalidad vinculada a la

⁵⁰ Comparando algunas definiciones: "las acciones deliberadas establecidas por Estados individuales, organizaciones internacionales o coaliciones de Estados para asistir a otros Estados o entidades nacionales en la Resolución favorable de temas importantes de interés económico, humanitario o de seguridad regional" (Von Lipsey, 1997). Para S. Hoffman (1995), "las intervenciones en los asuntos domésticos incluyen una multiplicidad de formas (sobornos, prendas financieras y presiones amistosas para la fuerza)"(Hoffmann, 1995). Un concepto aún más borroso se deriva de esta afirmación de Susan Woodward: "clasificar el conflicto como interior o internacional constituye en sí una forma de intervención en éste". (Woodward, 1995). Por el contrario, el informe de la "Comisión Internacional sobre la Intervención y la soberanía oficial", definen la intervención humanitaria como "la acción coercitiva -, en particular, militar - de los Estados contra otro Estado para proteger al pueblo de este otro Estado" sugiriendo así como la intervención tiene un carácter estrictamente coercitivo. Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Oficial. Un reciente estudio americano pone a igualdad "intervención" y "uso de la fuerza" (Garofano, 2002).

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

conservación o al cambio de la autoridad política en la sociedad "específica" (Rosenau, 1971). La intervención debe pues representar una determinada ruptura, y tener claramente un objetivo político frente al Estado en cuestión. Este objetivo se supone debe corresponder a los intereses del protagonista.

Me aproximé a la intervención, ya que en algunos casos la Cooperación Internacional puede ser considerada como instrumento de intervención. Como lo observa Cristoph Bertram, (1995): "todas las tentativas para mezclarse de los asuntos de otro Estado, incluso en un "Estado fallido" pueden fallar ya que no es la potencia o las potencias exteriores que controlan los acontecimientos dentro". Si se añaden a eso las dudas respecto a la estabilidad de las salidas negociadas de las guerras civiles, la imposibilidad de una posición de principio sobre la eficacia de la intervención resulta evidente⁵¹. Queda claro que con relación a la salida final de un conflicto, el papel de las partes terceras es un factor entre otros, como la naturaleza de lo que está en juego, la dinámica interior de las partes al conflicto y los informes de fuerzas (Licklider, 1993).

Por todas las estas razones, intentaremos evitar tomar partido sobre la eficacia de la intervención en sí misma, orientando el análisis sobre las acciones puestas en lugar y sus fundamentos con la esperanza de obtener al final una visión global sobre el papel que hasta ahora ha desempeñado la Cooperación Internacional en la búsqueda de soluciones al conflicto colombiano por parte de la Comunidad Internacional .

⁵¹ Distintos estudios observan que los acuerdos tienden a ser menos estables que las salidas "de fuerza" obtenidas a raíz de la victoria militar de una parte sobre otro. Ver a King Charles. *Ending civil wars*. Adelphi Paper 308. International institute for Strategic Studies. Nueva York: Oxford University Press, 1997, Capítulo 1,(King, 1997) y Licklider Roy. *Early returns: Results of the first wave of statistical studies of civil war termination*, Civil Wars. Volumen 1 N 3 Otoño 1998 (Licklider, 1998). En cualquier caso, este criterio de eficacia (la duración de la situación de paz después de una intervención conseguida) no es obviamente aplicables al caso colombiano.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

Otro concepto interesante de incluir en esta discusión, es el planteado por Arlene Tickner (2007) de “intervención por invitación”. La autora plantea que efectivamente ha existido una intervención, porque el Gobierno colombiano ha querido que sea así, ha buscado una internacionalización del conflicto y por otro lado, ha buscado una aceptación de la Comunidad Internacional en varios escenarios de sus acciones al interior del país.

Retomando los aspectos propuestos en cada uno de los apartes anteriores, el marco teórico tomará tendrá varias dimensiones. Primero, una concepción de las relaciones internacionales desde la interdependencia de los Estados, con algunos aportes de las demás teorías de las relaciones internacionales. Segundo, una definición de Cooperación Internacional que se desprende de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Y tercero un aparte que involucra debates sobre los nuevos actores, los intereses que pueden mover a la Cooperación Internacional, la condicionalidad y la intervención.

2.6 La idea y la práctica de la prevención de conflictos y el Peace keeping

El concepto prevención de conflicto, según Ackerman (2003), se refiere a “cualquier medio o mecanismo estructural o que busque que las disputas, al interior de un Estado o entre Estados, no escalen a niveles de violencia o uso de la fuerza armada; que fortalezca las capacidades de las partes de un conflicto para la generación de una solución pacífica y para trabajar en la disminución de los problemas base del conflicto” (Ackermann, 2003).

En términos del análisis de la prevención del conflicto se puede hablar de dos tipos de acción: la Prevención Operacional y la Prevención Estructural. La primera se refiere a las acciones sobre crisis inminentes, para lo cual se utilizan instrumentos como las

misiones de monitoreo, la medicación, la negociación, la creación de canales de diálogo entre las partes en disputa, despliegues preventivos, entre otros. Mientras que al referirse a acciones estructurales, se habla de despliegue de actividades que tienen efectos en el largo plazo, que permiten mejorar la gobernabilidad, el respeto por los derechos humanos, y una mayor estabilidad económica, social y política. (Ackermann, 2003), visión más cercana a los planteamientos de la Unión Europea.

En cuanto al peace keeping entendido como “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, *et al.*, 1992), la construcción de paz es un proceso dinámico, no secuencial, con altibajos y que implica diversos retos y frentes de acción paralelos (**Cousens, *et al.*, 2001**). El proceso ocurre en múltiples niveles (internacional, nacional y local) e involucra a actores de diferente naturaleza (domésticos e internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos).

Esto porque no involucra exclusivamente a los actores armados enfrentados, la construcción de paz supera y trasciende la resolución de conflictos por medio de negociaciones de paz o victorias militares, aunque puede complementar o entorpecer estos esfuerzos. Por la misma razón, su dimensión temporal es más amplia que la de unas eventuales negociaciones.

Uno de los mecanismos para medir la eficacia de la construcción de paz es la disminución de un indicador muy puntual: los homicidios atribuibles al enfrentamiento armado entre varias partes, una de las cuales es el Estado nacional o el gobierno de un país determinado⁵². A medida que avance la construcción de paz, deberá disminuir y

⁵² Entre las instituciones que estudian los conflictos armados no existe consenso acerca del número de homicidios relacionados con el enfrentamiento que se requieren para calificar a un país como inmerso en un conflicto armado. Así, para instituciones como el Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (UCDP) y el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO), los conflictos son “incompatibilidades Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

luego desaparecer la violencia política asociada con el conflicto armado⁵³. Sin embargo, la disminución de homicidios es necesaria pero no suficiente. Por consiguiente, la actividad de construcción de paz debe generar también la consolidación progresiva de aquellas estructuras de las sociedades transicionales que podrán evitar la recaída al conflicto. Estas dependen de los contextos y los conflictos específicos y obligan a la definición de las barreras concretas al avance y las fuentes de posibles retrocesos. Según el país, dichas barreras pueden ser la forma y alcance de la desmovilización de los combatientes, el entorno internacional en el que se desarrolla un conflicto armado, la reconstrucción de economías devastadas, el establecimiento de la verdad sobre hechos y lógicas de guerra, la atención a los flujos de los desplazamientos forzados internos y la reparación de las víctimas.

Un común denominador de los debates sobre estos temas —que se refleja en la multiplicidad y heterogeneidad de los programas y estrategias que han adoptado organizaciones nacionales, internacionales, públicas y privadas— es que no hay consenso acerca de cuáles son las condiciones suficientes ni las necesarias para generar las bases de una paz duradera o para evitar que los conflictos se reanuden. La tajante dicotomía entre minimalismo (que reduce la paz a una disminución de los homicidios relacionados con el enfrentamiento armado; ver, p. ej., (Berdal *et al.*, 2000), y maximalismo (que equipara la paz a un profundo cambio social; ver (Galtung, 1976) no refleja en la actualidad—como lo hacía hace una década—las principales posturas del debate (Rettberg 2003). En efecto, en la medida en que el éxito de las operaciones de paz de las décadas de 1990 y 2000 fue puesto en tela de juicio por la

que involucra la forma de gobierno y/o el territorio, en las que el uso de la fuerza armada entre dos partes, de las cuales al menos una es el gobierno o Estado, resulta en por lo menos 25 muertes relacionadas con el conflicto” (Gleditsch *et al.*, 2002). En contraste, el Instituto de Investigación sobre Paz de Estocolmo (SIPRI) requiere 1000 muertes anuales atribuibles al conflicto (SIPRI 2009), al igual que el Proyecto Correlates of War (<http://www.correlatesofwar.org/>), que sólo cuenta conflictos en los que se hayan causado al menos 1,000 muertes anuales, estándar que ha sido acogido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁵³ Es importante el acento sobre el adjetivo “política”. Una de las lecciones más recurrentes de los países transicionales es el surgimiento de nuevas y perdurables formas de criminalidad después de que se culmine el enfrentamiento armado de naturaleza política.

pronta reanudación de la guerra en gran parte de los países intervenidos ((Cousens, *et al.*, 2001); (Harbom *et al.*, 2007), la discusión se ha movido en dirección de reconocer que una paz estable y sostenible requiere de una reducción de los homicidios, pero apalancada por cambios sociales, económicos y políticos cruciales. En ese sentido, se reconoce que el fin de la guerra no hace la paz. Es en torno a los grados de profundidad de los cambios requeridos y la utilidad de distinguir entre lo que es necesario para la paz y lo que es necesario para el desarrollo donde se ubica actualmente el debate y la práctica cotidiana de quienes se involucran en la construcción de paz. Así, si bien parece haber sido vencido el minimalismo por cuenta de la acumulación de evidencia histórica, no ha sucedido lo mismo con el maximalismo, reflejado en posturas que siguen calificando de “negativa” (Bendana, 2005) una construcción de paz que no contenga aspiraciones de cambio radical.

A la luz del estado del debate, surge la necesidad de identificar la especificidad del contexto colombiano en relación con las tareas de la construcción de paz. ¿Cuáles son los retos que la construcción de paz enfrenta en Colombia? ¿Cómo se compara la experiencia colombiana con la de otros países? ¿En qué medida condiciones institucionales económicas y políticas históricamente establecidas, de orden doméstico e internacional, impiden o facilitan el establecimiento de las bases de una paz duradera en Colombia? ¿Cuáles son recomendaciones que se pueden formular y ofrecer para sugerir —a organizaciones domésticas e internacionales por igual— salidas duraderas al conflicto colombiano? Y ¿qué aporta el caso colombiano a la comprensión de los retos de la construcción de paz a nivel global?

La construcción de paz a nivel internacional es promovida por múltiples organismos internacionales (Luttwak, 1999) altamente heterogéneos, que se encuentran abroando el cómo interpretar la paz, cómo priorizar las tareas para la construcción de paz, de los recursos que disponen y en qué escenarios políticos nacionales e internacionales ejercen presión.

Chetail (2009) atribuye la multiplicidad de definiciones al surgimiento de “sustitutos terminológicos y otras expresiones híbridas” (Chetail, 2009), como “estabilización”, en el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “manejo de crisis civiles”, en el caso de la Unión Europea y “seguridad humana”, en el caso del Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá. Las diferencias en concepción revelan también una notable diferencia entre Estados Unidos y la Unión Europea a la hora de definir su rol frente al mundo, en general, y en el campo de la construcción de la paz, en particular.

De esta manera y en el contexto específico colombiano, tanto Estados Unidos como la Unión Europea, a través de esas interpretaciones del conflicto y de sus actuaciones de cooperación internacional toman su rol y convierten a Colombia en un escenario propicio para hacerlo.

**SEGUNDA PARTE: MARCO CONTEXTUAL: LOS CONTEXTOS
INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE DEFINEN LA ACTUACION
DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA A TRAVÉS DE LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA**

Capítulo 3: Factores internacionales determinantes en el análisis y la Cooperación Internacional en Colombia

Así como en el capítulo el Marco Teórico se reflejaba la importancia de los acontecimientos externos para la asignación de la ayuda, este capítulo pretende profundizar sobre algunos factores internacionales que han estado presentes a nivel internacional y que serían los detonantes para afectar la cooperación internacional en Colombia. Estos factores, fueron seleccionados por la investigadora, no con un criterio muy estricto, sino con la certeza personal que son los que han influido y como resultado de los grupos de entrevistas. Estos factores internacionales que han y están afectado los recursos de ayuda al desarrollo son: la globalización, los objetivos de Desarrollo del Milenio y el proceso que arrancó en París, continuó en Accra y seguirá con Busán sobre Eficacia de la Ayuda.

3.1 Globalización y Características del nuevo escenario internacional para la cooperación

No hay un proceso o fenómeno que genere tanta controversia como la globalización. Por un lado porque es utilizada para explicar parte de lo que hoy consideramos un mundo globalizado⁵⁴, pero también son pocos los debates sobre su origen y no es claro si es posible abordarla como un proceso o como una unidad de análisis.

La globalización de la economía mundial es uno de los rasgos más destacados y poderosos de nuestro tiempo. El comercio, las inversiones, los capitales, los servicios, las ideas, y la gente se mueven todos cada vez más en una escala global. Son pocas las áreas del mundo que hoy están fuera del alcance de esta economía mundial

⁵⁴ Término utilizado por el historiador Hugo Fazio (2011), haciendo referencia a lo que vivimos hoy. En sus palabras: podemos hablar de mundo completamente interdependiente
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

modernizadora y en expansión. Los rápidos avances en las tecnologías de transporte y comunicaciones han reducido las barreras establecidas por la geografía y la distancia. Los gobiernos alrededor del mundo también han facilitado la globalización económica mediante la adopción de políticas de apertura y liberalización y la adopción de políticas comerciales que buscan integración regional y la firma de acuerdos comerciales. El resultado no ha sido simplemente un incremento de la interdependencia entre los países y las regiones, sino la emergencia de un sistema altamente integrado de comercio, producción y finanzas.

Tomar la globalización como uno de los factores o fenómenos que de alguna forma tiene injerencia con el tema de estudio es todo un reto (Wapner *et al.*, 2000). Por un lado, porque aunque es una realidad y estamos inmersos en el fenómeno, es tan amplia que la forma de abordarla debe ser precisa para el estudio. Por otro lado, cualquier investigación de actualidad en aspectos internacionales debe contemplar la globalización, como parte de la realidad que empuja el mundo.

El primer debate interesante es la discusión de la globalización, entre la palabra y el concepto (Fazio Vengoa, 2011). La historia muestra que el concepto de globalización va mucho más allá de nuestros días y no representa un fenómeno de nuestra contemporaneidad. Son muchas las épocas en las que existieron dinámicas como las que hoy se entienden por globalización (Fazio Vengoa, 2002). Hay muchos ejemplos en la historia desde la época de los romanos, cuando se hablaba de lo interrelacionado que están los países⁵⁵. Ejemplos de este tipo se encuentran varios que son evidencia, que en algunas circunstancias y momentos de la historia hubo acontecimientos y afirmaciones que hoy se podrían definir como ejemplos globalizantes. Es interesante ver que aunque esos momentos de la historia no eran conocidos en su momento como

⁵⁵ ...” Pero a partir de esa época la historia se convierte en algo orgánico, los hechos de Italia y los de Africa se entrelazan con los de Asia y con los de Grecia y todos comienzan a referirse a un mismo fin” (Inglis *et al.*, 2006).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

globalización, sí tenían rasgos similares a lo que hoy conocemos como el término de la globalización. Va más allá, no es algo que se pueda limitar al campo económico; sino que acerca a las personas y los países, en la mayoría de los aspectos de la vida diaria.

De esta forma, la literatura muestra que la globalización como concepto es de inicios de los años sesenta. De acuerdo con Malcom Waters (Waters, 1995), el término globalización fue utilizado por primera vez en lengua inglesa en la revista *The Economist* en el ejemplar de octubre de 1958 y luego a partir de los años 60's, el término ya se incluía en algunos diccionarios como los Webster. El término se ha popularizado en varias lenguas y Hugo Fazio (1998)⁵⁶ sostiene que para el término en español se debe utilizar la versión inglesa en castellano. Desde el momento en que la globalización se popularizó y se convirtió en un concepto de uso corriente, especialistas de muy diversas disciplinas han teorizado sobre el fenómeno.

La globalización es un concepto que describe una variedad de fenómenos que reflejan el incremento de una interdependencia económica entre los países. Este fenómeno incluye los flujos de bienes y servicios fuera de las fronteras nacionales, reducción en las barreras políticas y de transporte, flujos de capitales, actividad multinacional, inversión extranjera directa, outsourcing e inmigración, entre otros. Todos estos flujos y movimientos han contribuido a extender la tecnología, el conocimiento, la cultura y la información por encima de las fronteras nacionales.

⁵⁶ Historiador, profesor titular y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

3.1.1 Globalización teoría y debate más allá del concepto

Existe un debate vigoroso alrededor de la globalización entre los expertos en relaciones internacionales. Los realistas tienden a argumentar que la creciente interdependencia económica no está alterando la realidad fundamental de la política mundial. Los estados continúan operando dentro de un sistema anárquico y continuarán respondiendo a los incentivos y restricciones que esa anarquía les impone. Igualmente protegen su seguridad y autonomía dentro de la economía global, buscando las ganancias del intercambio económico pero resistiendo la vulnerabilidad política y los riesgos, en términos de seguridad, de la dependencia económica. Por último, como argumenta Kenneth Waltz (1988), la interdependencia económica tiene "efectos débiles" sobre la política mundial; es más una variable dependiente que una variable independiente en las relaciones entre estados. Mientras algunos han perdido su habilidad para manejar y controlar las relaciones económicas externas (estados débiles), otros no (estados fuertes).

Una corriente realista distinta pone el énfasis en la hegemonía antes que en la anarquía, y ve los mercados abiertos como una consecuencia de proyectos mayores de construcción de orden, llevados a cabo por estados líderes. Robert Gilpin (2001) argumenta que los mercados abiertos reflejan la dinámica de auge y declinación que se desarrolla en la actualidad. Los mercados no despiertan a la vida automáticamente, sino que más bien ocupan el espacio creado por el estado dominante y sus socios, en el mundo. El subsiguiente flujo de comercio, inversiones y tecnología, gradualmente redistribuye el poder y la riqueza; los estados emergen y caen; y los mercados se abren y cierran en concordancia. En el centro del trabajo de Gilpin (2001) está la propuesta de que los mercados, en su esencia, no son ni autónomos ni se auto regulan. Una economía mundial abierta -marcada por el libre comercio, la convertibilidad de la moneda, y la movilidad del capital- sólo puede ser asegurada por el poder y la mano firme de un estado líder (Gilpin *et al.*, 2000; Gilpin, *et al.*, 2001). El paradigma en que

se ha convertido la fase de la globalización que hoy vivimos⁵⁷ gira alrededor del efecto de las revoluciones tecnológicas, a través de la eliminación progresiva de los obstáculos del tiempo y la distancia, y de la revolución del saber, que es la característica más importante de nuestra época y cuya clave se encuentra en el hecho de que la riqueza ya no se origina, como en el pasado, en los factores clásicos de producción, tierra, capital, trabajo. El recurso productivo fundamental de la globalización ahora es el conocimiento y su capacidad de aplicación para el desarrollo de nuevas tecnologías que integran a las naciones, las regiones y las localidades más lejanas, dentro de una red de información que adquiere dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales, de grandes proporciones.

En el plano económico, la revolución del conocimiento ha permitido la aceleración global en el intercambio de bienes, servicios e información y ha dado lugar a la organización de las firmas y de los territorios en redes de innovación, producción y distribución, estimuladas por la conexión en tiempo real de las principales transacciones y procesos que hacen parte de la economía global, con un potencial de generación de riquezas nunca antes imaginado. El historiador Paul Kennedy (1993) estima que después de la Segunda Guerra Mundial el valor de los bienes y servicios producidos por la humanidad equivale al valor de todos los bienes y servicios producidos durante el medio millón de años anteriores. Esto significa que una sola generación ha construido una riqueza igual a la de todas las generaciones anteriores sumadas.

En el plano político, la sociedad red que ha desatado la era del conocimiento en que estamos viviendo ha contribuido a la apertura de los sistemas políticos y a la expansión de las libertades fundamentales, o de lo que en la literatura especializada se conoce

⁵⁷ Es interesante aclarar, así como lo hacía al inicio del capítulo que la globalización como concepto se podría decir que si es reciente, pero que han sido muchos los momentos a lo largo de la historia que han tenido las características de lo que hoy conocemos como globalización.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

como la “tercera ola de la democracia”, tal como lo acuñó el politólogo Samuel P. Huntington (2003). Esta ola empezó, por fortuna para nuestros países, en el cono Sur de América Latina; continuó con la caída del muro de Berlín e hizo posible la transición de 17 países de Europa del Este hacia la democracia. Posteriormente llegó a los países de Asia y África donde completó 67 países democratizados. Esta dinámica ha estado acompañada de reformas políticas, constitucionales e institucionales en los países que hicieron posible la consolidación de la democracia como un valor universal; la presencia cada vez más importante de las minorías étnicas y religiosas en la conducción de los asuntos nacionales; la defensa de los derechos humanos como elementos clave en la construcción de una ciudadanía global; y la modernización del sector financiero, de los sistemas tributarios y pensiones y de la conducción del comercio internacional.

En el plano social, los efectos de la sociedad global del conocimiento no son menos visibles. El mundo alberga grandes disparidades e infinitas injusticias que ponen en entredicho los alcances de la democratización política y amenazan la libertad del ser humano. La pobreza, el hambre, las inequidades, la mortalidad infantil y el deterioro del medio ambiente son manifestaciones de un mundo que exige una transformación profunda de sus estructuras de poder y de producción y que está evidenciando una gran brecha entre las expectativas del modelo de desarrollo predominante en los últimos años y las actuales condiciones de crecimiento económico. La sustentabilidad económica y social de los actuales patrones de desarrollo abre grandes interrogantes sobre el futuro.

Algunas contribuciones recientes de la globalización identifican tres fases en las perspectivas de la teoría de la globalización: globalizantes, escépticos y transformacionalistas o post escépticos (Held, 1997; Holton, 2005). Según Luke Martell (2007), estas terceras olas proponen una democracia cosmopolita globalizante, basada

en discusiones de países, bloques regionales, más que en estructuras cosmopolitas globalizantes.

Además de considerar a la globalización como fenómeno presente, uno de las discusiones que más debate genera es justamente los efectos de distribución que genera la globalización. Hay teóricos que afirman que un país que se ha expuesto al comercio internacional establece un vínculo directo entre globalización e inequidad (Goldberg *et al.*, 2007) para los países en desarrollo. La inequidad ha sido medida de muchas maneras y varias discusiones han girado alrededor de la forma de hacerlo (Deaton *et al.*, 1997).

No obstante estas tensiones, se han registrado importantes logros en el mundo en términos de desarrollo durante los últimos años, aunque con frecuencia no reconocidos por los movimientos antiglobalización. Estos logros han demostrado que es posible avanzar en algunos frentes como la educación y la equidad de género, si se adoptan políticas y estrategias de cooperación adecuadas, con el apoyo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Las dinámicas generadoras de inclusión económica, social y cultural demuestran que la globalización puede constituirse en una fuerza poderosa y positiva para los países en desarrollo, en la medida en que éstos adopten las políticas internas adecuadas para su pleno aprovechamiento (Hudson, 2007).

Autores como Mathias Albert (2007)⁵⁸, argumentan que la teoría de la globalización se erige en una sólida base que ha buscado cuatro líneas de investigación, entendiendo la globalización como algo inherentemente diverso, de gobernabilidad, historia y una sociedad global, asumiendo que la teoría de la globalización es una teoría de la

⁵⁸ El autor plantea que la si bien la teoría de la globalización está lejos de sus inicios en el pasado, se podría afirmar que está en su fase más productiva (Mittelman, 2004).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

sociedad global como un todo, como un sistema global. Para ahondar y entender la teoría se debe profundizar en estos factores e ir a los conceptos tradicionales de la sociología y a teorías como la complejidad. Sin embargo, ha habido autores como Justin Rosenberg (2005), quien hace una gran crítica a autores como Anthony Giddens, Ulrich Beck y David Held, que han abordado la globalización con diagnósticos empíricos e individuales. Rosenberg (2005) apunta a una definición de globalización que nos aporta a nuestro estudio y es ver la globalización como la fuerza motor detrás del cambio contemporáneo actual.

Muchos de los autores que han tratado de darle varios énfasis al debate de la globalización, tanto de apoyo como de crítica, se han apoyado en buscar lazos entre la globalización y otros temas como por ejemplo, ciudades (Sassen, 2001), estructuras de clase (Overbeek, 2001), temas culturales (Robertson, 1992; Friedman, 1994; Tomlinson, 1999), temas de desarrollo (McMichael, 2004). Incluso algunos intelectuales han criticado los planteamientos de muchos académicos y han creado plataformas como el Foro Social que empezó a reunirse en Porto Alegre, Brasil en el 2001 (Mittelman, 2004). Un tema tan polémico tiene diversas críticas y el enfoque para nuestro estudio va acompañado de dos planteamientos teniendo de fondo la globalización como fenómeno que no ha afectado la asignación de los recursos en Colombia. Por un lado se ha hecho más evidente las necesidades colombianas y por otro lado algunos de los grandes críticos de la globalización afirman que lo que ha generado este fenómeno es desigualdad y más pobreza, incluso algunos afirman que el bottom line⁵⁹ no se logrará beneficiar de la globalización.

Esto resulta crucial para la discusión sobre la asignación de los recursos de ayuda al desarrollo, si la globalización ha generado desigualdad, la ayuda debería reorientarse a suplir esa falencia o complementar los esfuerzos para que ese efecto sea reversible.

⁵⁹ definición de aquellos que están por debajo de la línea de pobreza

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Por otro lado, para el caso colombiano, la globalización ha tenido un significado en varios niveles.

La expansión de instituciones transnacionales, regímenes multilaterales y leyes globales refleja un cambio general del estado hacia mecanismos de gobernabilidad global, es decir, se ha generado una estructura de agencias supraestatales cargadas de funciones de gobierno que ejercen presión sobre todos los estados o grupos de estados, y que generaron la creación de múltiples sitios de gobernabilidad que actúan mano a mano o que pueden incluso competir con el estado. Estas organizaciones internacionales no son propiamente nuevas, después de todo el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las instituciones económicas del Bretton Woods, nacieron después de la segunda guerra mundial, pero el mayor crecimiento institucional y la formación de nuevos instrumentos legales han sucedido en las últimas dos décadas (Mason, 2000).

Otro rasgo del nuevo paradigma pluralista del orden global es que los estados también tienen que lidiar con un gran número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG 's) y otros representantes de la sociedad civil global que están siendo considerados cada vez más como autoridades competentes en áreas tan diversas como derechos humanos, derechos indígenas y para nuestro caso, cooperación internacional. De esta forma, los nuevos arreglos institucionales y las repetidas prácticas de los actores institucionales globales están creando un nuevo marco de normatividad caracterizado por una cierta erosión en la autoridad soberana del estado-nación y el creciente reconocimiento de que instituciones y normas globales representen otra fuente de autoridad para las sociedades domésticas (Mason, 2000).

La intromisión de las estructuras de autoridad global sí se hace evidente en Colombia al igual que en otros estados, particularmente en el área de derechos humanos y

seguridad; ambos temas que están interrelacionados con el conflicto colombiano y con la cooperación internacional. A nivel interno, han llevado a un aumento notable en la presencia y en la mira de actores externos, organizaciones internacionales y entidades del tercer sector en Colombia. Entonces, en un primer nivel, se internacionalizó tanto el conflicto armado como el proceso de paz de Pastrana y luego la política de Seguridad Democrática de Uribe, en el sentido de que las nuevas normas del régimen global de derechos humanos y seguridad han puesto un asunto doméstico en la agenda global y han hecho a Colombia más permeable. Pero además, tanto la sociedad civil como el estado colombiano han aceptado en mayor grado actores e instituciones globales como agentes legítimos con respecto a lo que anteriormente se consideraba como asuntos domésticos (Botero *et al.*, 2009)⁶⁰. Los cambios mundiales han legitimado nuevas relaciones entre las sociedades civiles y los actores no estatales, particularmente en situaciones tales como la aguda crisis interna colombiana donde el estado ha demostrado ser menos que competente en la solución de sus problemas internos.

Si bien la intromisión de procesos globales relacionados con los derechos humanos y seguridad en Colombia implica una erosión en su autoridad soberana, también afecta su autoridad interna dado que la legitimidad facilita el desempeño de las funciones instrumentales del estado relacionadas con el control territorial, estabilidad y orden interno, extradición, y también establece un contexto de normatividad dentro del cual la sociedad civil y las instituciones públicas interactúan. Lo particular para el caso colombiano es que tanto la seguridad, como los derechos humanos se han vinculado con la cooperación internacional.

⁶⁰ En estudio realizado por la Universidad de los Andes, en el año 2008 y 2010, al igual que en varios países de América Latina, se evidencia un poco o nula preocupación del común de la población frente a los asuntos internacionales.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

3.1.2 Mundo en Transformación y la necesidad de repensar la agenda del desarrollo

Hoy en día también hay quienes contradicen a los que afirman que la globalización está cambiando el mundo de manera muy rápida y radical. Geoffrey Garrett (2000), explora las causas de la globalización hacia las sociedades domésticas, en términos de inequidad e inseguridad económica y en términos de autonomía nacional y la gobernanza internacional con los organismos internacionales. Aunque el autor analiza estas condiciones desde varias perspectivas, es la tecnología en la que centra su análisis como motor, a la vez que considera las consecuencias que tiene este acercamiento tecnológico. Para el caso de la cooperación internacional es claro que la tecnología ha hecho que se acerque tanto los países donantes como receptores, tal que la rendición de cuentas pueda ser más ágil, a la vez que la posibilidad de intercambio de información ha hecho más fácil el trabajo en terreno y previo a la misma asignación de los recursos. Gracias al flujo de información más rápida y ágil, el aumento y visibilidad de problemas y proyectos, ha ido incrementando el número de ONG's. Kim Reimann (2006), asegura que este incremento se ha dado por dos razones; por un lado el amplio crecimiento de fondos y acceso político a nivel internacional y por el otro lado, la normatividad ha hecho que tanto las Organizaciones Internacionales como los países, se apoyen en ONG's para la ejecución de sus proyectos.

Anthony Giddens (1990) ha afirmado que la globalización implica la profundización y universalización de la modernidad. Ya no es restringida a occidente, con la globalización la modernidad se instalaría en todas partes del mundo, así que ahora habría modernidad para siempre en todas partes. Teóricos como Habermas (1987), Castells (2004), Beck (1998), etc; coinciden en afirmar que ya no hay un afuera a la modernidad y que el destino de la humanidad está signado por el imaginario moderno.

Por otro lado, autores como Arturo Escobar (2005) plantean una posición diametralmente opuesta: no sólo no es inevitable el modelo de la globalización, sino que es posible postular que en la globalización exista un espacio plural, donde muchos mundos sean posibles, una multiplicidad de configuraciones político-culturales, diseños socio-ambientales y modelos económicos.

Tanto una visión que plantea un mundo más uniforme, haciendo llegar gracias a la globalización, la modernidad y el desarrollo, así como la que plantea una visión más pluralista e incluyente dentro de la misma globalización; aceptan el incremento y diversidad de actores.

El incremento de actores externos y en especial ONG's se hace visible de manera permanente y creciente en Colombia, esto ha generado un mayor interés por la sociedad civil en general de los problemas a nivel mundial. Ese incremento de actores se verá reflejado en la forma como se gestiona la cooperación internacional y cómo desde diferentes sectores de sociedad civil y otras organizaciones internacionales pueden afectar los recursos de asignación de la ayuda.

Todo esto sugiere que la globalización es una fuerza poderosa que está definiendo en gran escala cooperación en las sociedades de hoy (Buchan *et al.*, 2009). Desde otro ángulo, hay quienes afirman que la globalización ha debilitado la seguridad del estado o seguridad nacional (Ripsman *et al.*, 2005). Estas fuerzas se han manifestado de varias formas incluidas ausencia de conflictos internos, la disminución de presupuesto militar, el incremento de actores internacionales y la proliferación de retos no tradicionales de seguridad de implicaciones transnacionales (Ripsman *et al.*, Mayo 2003). Adicionalmente, algunos teóricos de la globalización (Mandel, 1994; Mathews, 1997; Klare, 2001) argumentan que como estos nuevos retos son de naturaleza global, requieren una acción colectiva. La aproximación tradicional del Estado como actor

central para planear y hacer frente a los retos, ya no funciona y en esa misma directriz la Cooperación Internacional debe replantear sus acciones y su lógica. Los problemas y los retos del desarrollo tampoco pueden verse como aislados dentro de los mismos países y las acciones deberían encaminarse a consensos globales y sobre todo a profundizar en la acción colectiva de los países.

En términos de cooperación internacional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una clara representación de la búsqueda conjunta por unos principios básicos hacia donde deben ir todos los esfuerzos de desarrollo de los países y los esfuerzos de cooperación internacional.

3.2 Peacekeeping: como nueva forma de actuación de algunos donantes

El peace keeping entendido como “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, *et al.*, 1992), la construcción de paz es un proceso dinámico, no secuencial, con altibajos y que implica diversos retos y frentes de acción paralelos (Cousens, *et al.*, 2001). El proceso ocurre en múltiples niveles (internacional, nacional y local) e involucra a actores de diferente naturaleza (domésticos e internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos).

Porque no involucra exclusivamente a los actores armados enfrentados, la construcción de paz supera y trasciende la resolución de conflictos por medio de negociaciones de paz o victorias militares, aunque puede complementar o entorpecer estos esfuerzos. Por la misma razón, su dimensión temporal es más amplia que la de unas eventuales negociaciones.

La eficacia de la construcción de paz se mide, por un lado, por la disminución de un indicador muy puntual: los homicidios atribuibles al enfrentamiento armado entre varias partes, una de las cuales es el Estado nacional o el gobierno de un país determinado⁶¹. A medida que avance la construcción de paz, deberá disminuir y luego desaparecer la violencia política asociada con el conflicto armado⁶². Sin embargo, la disminución de homicidios es necesaria pero no suficiente. Por consiguiente, la actividad de construcción de paz debe generar también la consolidación progresiva de aquellas estructuras de las sociedades transicionales que podrán evitar la recaída al conflicto. Estas dependen de los contextos y los conflictos específicos y obligan a la definición de las barreras concretas al avance y las fuentes de posibles retrocesos. Según el país, dichas barreras pueden ser la forma y alcance de la desmovilización de los combatientes, el entorno internacional en el que se desarrolla un conflicto armado, la reconstrucción de economías devastadas, el establecimiento de la verdad sobre hechos y lógicas de guerra, la atención a los flujos de los desplazamientos forzados internos y la reparación de las víctimas.

Un común denominador de los debates sobre estos temas—que se refleja en la multiplicidad y heterogeneidad de los programas y estrategias que han adoptado organizaciones nacionales, internacionales, públicas y privadas—es que no hay

⁶¹ Entre las instituciones que estudian los conflictos armados no existe consenso acerca del número de homicidios relacionados con el enfrentamiento que se requieren para calificar a un país como inmerso en un conflicto armado. Así, para instituciones como el Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (UCDP) y el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO), los conflictos son “incompatibilidades que involucra la forma de gobierno y/o el territorio, en las que el uso de la fuerza armada entre dos partes, de las cuales al menos una es el gobierno o Estado, resulta en por lo menos 25 muertes relacionadas con el conflicto” (Gleditsch, *et al.*, 2002). En contraste, el Instituto de Investigación sobre Paz de Estocolmo (SIPRI) requiere 1000 muertes anuales atribuibles al conflicto (SIPRI 2009), al igual que el Proyecto Correlates of War (<http://www.correlatesofwar.org/>), que sólo cuenta conflictos en los que se hayan causado al menos 1,000 muertes anuales, estándar que ha sido acogido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁶² Es importante el acento sobre el adjetivo “política”. Una de las lecciones más recurrentes de los países transicionales es el surgimiento de nuevas y perdurables formas de criminalidad después de que se culmine el enfrentamiento armado de naturaleza política.

consenso acerca de cuáles son las condiciones suficientes ni las necesarias para generar las bases de una paz duradera o para evitar que los conflictos se reanuden. La tajante dicotomía entre minimalismo (que reduce la paz a una disminución de los homicidios relacionados con el enfrentamiento armado; ver, p. ej., (Berdal, *et al.*, 2000), y maximalismo (que equipara la paz a un profundo cambio social; ver (Galtung, 1976) no refleja en la actualidad—como lo hacía hace una década—las principales posturas del debate (Rettberg 2003). En efecto, en la medida en que el éxito de las operaciones de paz de las décadas de 1990 y 2000 fue puesto en tela de juicio por la pronta reanudación de la guerra en gran parte de los países intervenidos ((Cousens, *et al.*, 2001); (Harbom, *et al.*, 2007)), la discusión se ha movido en dirección de reconocer que una paz estable y sostenible requiere de una reducción de los homicidios, pero apalancada por cambios sociales, económicos y políticos cruciales.⁶ En ese sentido, se reconoce que el fin de la guerra no hace la paz. Es en torno a los grados de profundidad de los cambios requeridos y la utilidad de distinguir entre lo que es necesario para la paz y lo que es necesario para el desarrollo donde se ubica actualmente el debate y la práctica cotidiana de quienes se involucran en la construcción de paz. Así, si bien parece haber sido vencido el minimalismo por cuenta de la acumulación de evidencia histórica, no ha sucedido lo mismo con el maximalismo, reflejado en posturas que siguen calificando de “negativa” (Bendana, 2005) una construcción de paz que no contenga aspiraciones de cambio radical.

A la luz del estado del debate, surge la necesidad de identificar la especificidad del contexto colombiano en relación con las tareas de la construcción de paz. ¿Cuáles son los retos que la construcción de paz enfrenta en Colombia? ¿Cómo se compara la experiencia colombiana con la de otros países? ¿En qué medida condiciones institucionales económicas y políticas históricamente establecidas, de orden doméstico e internacional, impiden o facilitan el establecimiento de las bases de una paz duradera en Colombia? ¿Cuáles son recomendaciones que se pueden formular y ofrecer para sugerir—a organizaciones domésticas e internacionales por igual—salidas

duraderas al conflicto colombiano? Y ¿qué aporta el caso colombiano a la comprensión de los retos de la construcción de paz a nivel global?

La construcción de paz a nivel internacional es promovida por múltiples organismos internacionales (Luttwak, 1999) altamente heterogéneos en cómo interpretar la paz, cómo priorizar las tareas para la construcción de paz, de los recursos que disponen y en qué escenarios políticos nacionales e internacionales ejercen presión.

Chetail (2009) atribuye la multiplicidad de definiciones al surgimiento de “sustitutos terminológicos y otras expresiones híbridas” (Chetail, 2009), como “estabilización”, en el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “manejo de crisis civiles”, en el caso de la Unión Europea y “seguridad humana”, en el caso del Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá. Las diferencias en concepción revelan también una notable diferencia entre Estados Unidos y la Unión Europea a la hora de definir su rol frente al mundo, en general, y en el campo de la construcción de la paz, en particular.

El contexto en el que se ha desarrollado este importante cuerpo de conocimiento ilustra bien las causas de la diversidad de aproximaciones así como lo que está en juego para quienes estudian y practican la construcción de paz: A pesar de que no hay acuerdo sobre la frecuencia de la recaída en los conflictos armados internos ni acerca de las condiciones que mejor predicen esa eventualidad, investigadores como Collier y Hoeffler (2004b) y Doyle y Sambanis (2006) han calculado que entre una quinta parte y poco menos de la mitad de los conflictos que terminan tienden a reiniciarse en los cinco años posteriores a su finalización⁶³. Dado el peso de este apremiante

⁶³ En parte, los desacuerdos emanan de la dificultad para determinar si un conflicto dado se entiende mejor como un conflicto antiguo que reinicia o el estallido de uno nuevo, lo cual, en parte, se relaciona con cómo se definen los conflictos y se recogen los datos sobre ellos (Call y Cousens (2001)). Según Quinn, Mason y Gurses (2007), hay varias condiciones que protegen en mayor o menor grado la paz Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

precedente, se explica la diversidad de esfuerzos que académicos y practicantes han dedicado a la comprensión de las condiciones para transitar de un conflicto armado a la paz y de los temas prioritarios para proteger la estabilidad de los países transicionales.

El desarrollo de este amplio repertorio ha sido impulsado en el mundo posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989, acontecimiento que condujo a un vuelco conceptual y operativo importante en las organizaciones involucradas en la resolución de conflictos a nivel global, a la atención e inclusión de nuevos actores y a la progresiva ampliación de la agenda de la construcción de paz (Doyle, *et al.*, 2006). En las siguientes secciones se describen brevemente algunos de estos cambios.

3.2.1 Comprensión de los conflictos armados internos

El fin de la Guerra Fría—la gran pugna territorial, ideológica y militar o estratégica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que dominó las relaciones internacionales entre los años sesenta y ochenta—cambió el lente conceptual con el que políticos y practicantes interpretaron los conflictos armados, agregando la comprensión de las causas domésticas de los conflictos armados—incluyendo las condiciones estructurales, las motivaciones de los combatientes y la posibilidad de agencia y la generación autónoma de preferencias y estrategias de los actores—a la interpretación de los conflictos como reproducciones en miniatura del enfrentamiento

alcanzada: Por ejemplo, las victorias de los rebeldes son menos propensas a generar conflictos nuevos que las victorias militares de los gobiernos, mientras que el apoyo que prestan las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz es crucial para proteger la paz alcanzada. De igual manera, entre más tiempo se logre mantener la paz, menos probable es que esta se resquebraje. Finalmente, entre mayor la duración de la guerra civil, menos probable es que el conflicto renazca, mientras que a mayor intensidad del conflicto en términos de homicidios, más probable es que el país experimente una recaída. Notablemente, el factor que parece estar asociado más favorablemente con una baja probabilidad de recaída es el desarrollo económico.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

global⁶⁴. Se reforzó, así, la posibilidad real de la característica “interna” de los conflictos armados.

Por otro lado, el factor internacional en la perpetuación de las guerras mutó de la visión instrumental propia de la Guerra Fría (los países en guerra como fichas del gran enfrentamiento entre las potencias) hacia el reconocimiento y la valoración de la relación dinámica entre los factores propios del sistema internacional—como la creación de alianzas estratégicas de actores armados con países vecinos, los flujos transnacionales de armas y recursos como fuente de financiación de los actores armados, el rol de las diásporas en la perpetuación de las guerras y la apertura o cierre de ventanas de oportunidad para atraer el apoyo político y financiero internacional (Collier et al. 2003)—y las características de los contextos nacionales.

En el contexto que dio pie a esta versión más compleja del génesis y de las condiciones de perpetuación de los conflictos armados internos surgió la necesidad de que las organizaciones internacionales—principalmente la ONU—anteriormente orientadas hacia intervenciones enfocadas en las negociaciones (peacemaking; ver Zartman (2007)) y el mantenimiento de la paz (peacekeeping; ver Bellamy, Williams y Griffin (2009)) o la separación física de los bandos potencialmente enfrentados, ampliaran su radio de acción temporal y temáticamente para incluir actividades conocidas, en adelante, como construcción de paz (peacebuilding; ver Cousens (2001); Paris (2009); Paris y Sisk, (2009)). Fruto del proceso de conversión conceptual descrito previamente, la construcción de paz adoptó dimensiones domésticas e internacionales, previas y posteriores al efectivo cese al fuego y abarca grupos y procesos que trascienden la relación entre bandos enfrentados.

⁶⁴ Por ejemplo, los distintos capítulos en Rosenau (1964) relacionan directamente las dinámicas de los conflictos intraestatales con el contexto bipolar de la Guerra Fría; un autor incluso afirma que los resultados de cualquier guerra civil son “siempre dependientes” de factores internacionales Schmidt (1965)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

3.2.2 La consideración de nuevos actores

A medida que académicos y practicantes ampliaron su interés más allá de los grupos directamente involucrados en los combates y comenzaron a prestar atención a las condiciones económicas, políticas y sociales propias de países que buscaban superar sus conflictos internos, nuevos actores saltaron a la palestra, no directamente involucrados en los conflictos pero sí víctimas de sus consecuencias y dolientes de una solución estable más allá del campo de batalla. Por consiguiente, uno de los cambios más importantes que implicó el vuelco conceptual y operativo descrito arriba fue el aumento del número y el tipo de actores involucrados en el diseño de la construcción de paz.

El más importante de estos actores es la así llamada sociedad civil, que incluye desde organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales hasta ciudadanos orgánicos no organizados (Belloni (2008); Paffenholz y Spurr (2006)). Esta se ha convertido en el aliado no armado más frecuentemente nombrado de los esfuerzos por construir paz (además de la comunidad nacional), tanto por su posible victimización por parte de algún actor armado como porque se espera que su aval y respuesta a las estrategias de superación de los conflictos las dota de legitimidad y las somete a un sano examen de relevancia social y rendición de cuentas. Como resultado, se han multiplicado los esfuerzos y recursos destinados a organizar y empoderar organizaciones de sectores que incluyen mujeres, sector privado y minorías étnicas y políticas como una apuesta para involucrar a sectores más amplios y legitimar y afianzar la estabilidad de las estrategias de la construcción de paz. Grupos como las víctimas, por ejemplo, antes invisibles en los procesos de paz y de resolución de conflictos, adquirieron así una presencia sin precedentes en el debate público, en la legislación y en la investigación (Orozco, 2009).

Por otro lado, varias organizaciones, think tanks y nuevas dependencias de organizaciones tradicionales se han dedicado a una labor que combina la generación de conocimiento y la de conciencia con respecto a los retos de la construcción de paz. Entre estos se destacan International Alert, el Instituto Internacional de Paz (IPI), el Instituto de Paz de Estados Unidos (USIP), el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC), el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO), el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación sobre la Paz (SIPRI) y la unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción del Banco Mundial. Las organizaciones varían en sus enfoques geográficos y temáticos, en sus fuentes de financiación y en el establecimiento de alianzas con actores públicos (como gobiernos u organizaciones internacionales o multilaterales) o privados (como empresas o fundaciones). Como resultado, tanto el término como la actividad de la construcción de paz se han abierto un vasto campo de acción y un amplio reconocimiento en la agenda global.

La visibilización y la inclusión de estos nuevos actores han tenido diversas consecuencias para los procesos y la construcción de paz. Por un lado, en poco tiempo se ha acumulado un amplio conocimiento comparativo sobre las condiciones de los países inmersos en conflictos armados y sobre las dificultades y las oportunidades para la construcción de paz. En torno a ese conocimiento, ha surgido una división temática y otra temporal de la investigación y la práctica. En cuanto a lo primero, algunos temas han recibido atención especializada, como la conversión militar y los procesos de DDR (Bonn International Center for Conversion 2011), el papel del sector privado (Banfield, Gündüz y Killick (2006)⁶⁵, los procesos electorales (Jarstad y Sisk, (2008)) y la justicia transicional (Lie, Binningsbø y Gates (2007); Olsen, Payne y Reiter (2010)). Así, han logrado desarrollar experticias que enriquecen el debate y se constituyen en una valiosa fuente de información para la formulación de políticas así como una manera de permitir la figuración eficaz de las posiciones y necesidades de los sectores representados.

⁶⁵ Ver también los sitios de internet del Foro Internacional de Líderes de Negocios (<http://www.iblf.org>) y del Centro de Recursos sobre Empresas y Derechos Humanos (<http://www.business-humanrights.org>). Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

En cuanto a lo segundo, se ha consolidado también una especialización temporal, pues es común el reconocimiento de que lo que se requiere para la paz en el momento inmediatamente posterior al cese del fuego no es generalmente lo que se requiere para la reconstrucción social, política y económica en el largo plazo (Mendeloff (2004)). Por lo tanto, algunas organizaciones han desarrollado su capacidad de respuesta en el corto plazo, sobre todo de índole humanitaria y temporalmente limitada mientras que otras intervienen con estándares temporales más amplios (por ejemplo, en la atención a desplazados la misión específica de la Cruz Roja tiene que ver con el apoyo de emergencia, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca acompañar procesos de desarrollo de largo plazo).

3.2.3 La ampliación de la agenda

Otro cambio cualitativo importante de la actividad de la construcción de paz es que el abandono—o el complemento—del interés circunspecto en las negociaciones de paz entre grupos buscando concesiones a cambio de ceses al fuego dotó a la construcción de paz de una agenda vasta que incluye aspectos desde la reconstrucción física, el diseño de instituciones políticas, los procesos de desmovilización, desarme y desmovilización (DDR), la justicia transicional, la reparación de las víctimas y la reconciliación (Paris (2009)). Como lo ilustra la Tabla 1, la multiplicidad de definiciones de lo que es paz y cómo se construye es, en parte, consecuencia de la juventud del campo y de que la actividad se ha desarrollado sobre la marcha. A la vez, ha constituido un piso fértil para que la actividad en la práctica haya tomado diversos rumbos y se desarrollen diferentes competencias y destrezas que requieren, a su vez, presupuestos generosos por parte de los respectivos donantes y gobiernos.

3.2.4 El énfasis en el sentido de pertenencia local (local ownership)

Como resultado del reforzamiento de la atención a los aspectos domésticos de los conflictos armados y de la construcción de paz y del énfasis en actores no armados domésticos como fuentes de legitimidad e inspiración de las políticas de construcción de paz se abrió paso la idea del necesario sentido de pertenencia local (local ownership) que las políticas e instituciones involucradas en la construcción de paz deben engendrar en las sociedades transicionales, como una de las condiciones más importantes de una paz estable (Donais (2009); Paris y Sisk (2009); Barnett y Zuercher (2008)). A ello se agregó la experiencia de algunos países en los que las actividades de construcción de paz fueron percibidas por importantes sectores nacionales como una actividad promovida desde y bajo los principios de actores internacionales sin incluir ni consultar ni mucho menos asegurar el apoyo de actores domésticos estratégicos. Guatemala es un ejemplo ilustrativo de esto, país en el que la vasta intervención de la ONU generó un insuficiente sentido de pertenencia y legitimidad de los acuerdos de paz por parte tanto de las élites políticas y económicas como de la población en general (Rettberg (2008)). Finalmente, dadas las efectivas y crecientes restricciones presupuestales de las organizaciones internacionales para asumir los retos de los países transicionales, surgió una fuerte presión para devolver responsabilidades a los países que emergen de conflictos armados y compartir, cuando no pedir que asuman, el costo de la construcción de paz⁶⁶.

3.2.5 Límites a la soberanía

A la vez que surgió la necesidad de empoderar a los gobiernos y las sociedades nacionales como depositarios y protagonistas de la construcción de paz, eventos puntuales—principalmente el genocidio de Ruanda en 1994 y la manera en la que

⁶⁶ Opera en este sentido un razonamiento parecido al del “riesgo moral” (moral hazard) aplicado a países que reciben ayuda financiera de otros países o de organizaciones de donantes sin estar sometidos a la necesidad del esfuerzo propio y del cumplimiento de determinadas condiciones domésticas para poder contar con apoyos subsiguientes (Svensson, 2000)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

pudo ocurrir porque la comunidad internacional se retiró del país escudándose, como lo describen varios, en un mal concebido respeto a la soberanía nacional que dejó desamparadas a las víctimas y en libertad para cometer sus fechorías a los victimarios (Des Forges 1999)—pusieron de presente la necesidad de revalorar los tajantes límites entre la autonomía nacional y la intervención internacional. En breve, a raíz de la traumática experiencia de Ruanda, varios expertos conceptuaron que la soberanía nacional tiene límites cuando el Estado nacional de un país inmerso en un conflicto armado es incapaz o no tiene la voluntad de proteger a sus propios ciudadanos. En otras palabras, la comunidad internacional tiene la “responsabilidad de proteger” (ICISS 2001; Evans 2008; Holzgrefe y Keohane, eds. 2003) a los ciudadanos de los países inmersos en conflictos armados por encima del deber de respetar la soberanía de las naciones, como quedó consignado en la carta fundadora de la ONU¹³. Por otro lado, en el documento que consignó esta reorientación de la actividad de construcción de paz a nivel internacional, se acordó también que organizaciones como la ONU debían ampliar su capacidad otrora reactiva y disuasiva (simbolizada por los soldados internacionales de cascos azules dotados tan sólo de bolillos) para incluir también un componente activo y, de ser necesario, ofensivo.

3.3 Acuerdo internacional fundamental para la ayuda al desarrollo: Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM

Si bien hay consensos de la habilidad de la modernidad para proveer soluciones a los problemas modernos, también hay autores que argumentan que no existen soluciones modernas a muchos de los problemas de hoy (Santos, 2005) (Escobar, 1996), tal es el caso como los desplazamientos masivos y la destrucción ecológica, pero también de la inhabilidad del desarrollo para satisfacer sus promesas de un mínimo bienestar a la población del mundo (Escobar, 2005).

Tras décadas de experiencia internacional en materia de desarrollo, tal vez el único consenso en cuanto a compromisos de desarrollo y prioridades de destinación de ayuda, han sido los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Objetivos que buscan una base mínima hacia donde los países deben llegar en cuanto a estándares mínimos de desarrollo y pobreza. Esta serie de metas de desarrollo concretas y cuantificables, deberán alcanzarse para el año 2015, fueron acordadas en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, adoptada en 2000 por la Cumbre del Milenio. Los ODM ofrecen la posibilidad de apuntar hacia un mismo norte y así como se plantean soluciones comunes a problemas comunes, este consenso puede generar las políticas públicas necesarias tanto en países donantes como receptores. Estas políticas deben responder a estrategias de desarrollo de cada uno de los países, por lo cual los países receptores deben fortalecer sus capacidades nacionales y los donantes tienen la responsabilidad de incrementar y mejorar su AOD, y sobre todo mejorar la coordinación entre los donantes.

Tal vez uno de sus mayores aportes es que son una serie de metas de desarrollo concretas y cuantificables. Los siete primeros Objetivos tienen como finalidad reducir el hambre y la pobreza (objetivo 1), mejorar la enseñanza y la salud (objetivos 2, 4, 5 y 6), eliminar la desigualdad de género (objetivo 3) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (objetivo 7). Según el Consenso de Monterrey⁶⁷, la responsabilidad de estos siete objetivos recae principalmente en los países en vías de desarrollo: sin la “apropiación” en la formulación de sus políticas de desarrollo, los Objetivos 1 a 7 no podrán cumplirse (García, 2004). El Objetivo 8 consiste en crear una “asociación para el desarrollo” y ofrece fundamentalmente una indicación de aquello que los países desarrollados deben realizar para contribuir al cumplimiento de los demás objetivos.

⁶⁷ El Consenso de Monterrey es el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo del 18 hasta el 22 de marzo de 2002 de los Naciones Unidas (ONU) en Monterrey, México. Aparte de delegaciones gubernamentales participaron las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (IMF), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y delegados de privados y civiles. Constituye la primera conferencia en cual en un margen de las Naciones Unidas fue discutido el financiamiento para el desarrollo.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Aunque hay países y regiones más cercanos a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay ciertos indicadores que han mostrado que varios países, entre ellos muchos de Asia y América Latina han tenido un crecimiento económico importante, por lo cual se asume que ese indicador facilitará cumplimiento de los ODM. Sin embargo, lo que evidencia es que estos indicadores intermedios no llegarán al cumplimiento de los ODM, si no hay políticas específicas para cada uno de los objetivos. Además las políticas sectoriales deben ir de la mano de asignaciones presupuestarias y acciones de los donantes que complementen las acciones de los países receptores. Esta coordinación es importante en países receptores en donde la ayuda representa un porcentaje significativo del presupuesto nacional. La dificultad viene en países de renta media, en donde debe haber coordinación, y los países donantes deben hacer un apoyo programático, más no presupuestal⁶⁸. Por esta razón es importante mirar caso por caso. Los especialistas en desarrollo han tendido a generalizar políticas que encajen bien en todos los países y estos diagnósticos y soluciones generalizadas no han funcionado.⁶⁹

Más allá de las metas de pobreza, educación y salud; para el caso de estudio nos interesa analizar el objetivo 8, en el que los países desarrollados deben contribuir a comprender los otros objetivos, pero es este el único ODM para el que no se establecen metas cuantitativas ni horizontes temporales para su cumplimiento. Lo encontrado en campo en Colombia, más que una coordinación entre los donantes en especial Unión Europea y Estados Unidos, es una división implícita de trabajo, a nivel temático y regional; y no un interés particular de coordinación de los proyectos. Más

⁶⁸ Esto con la aclaración que si bien el objetivo es complementar los esfuerzos nacionales en políticas y presupuestos públicos, para países de renta media y que porcentualmente reciben pocos recursos de cooperación internacional, una ayuda presupuestal claramente se convertiría en injerencia o intervencionismo. Esto podría manejarse de manera menos invasiva a través de ayuda temática o programática, donde los donantes complementan los esfuerzos nacionales

⁶⁹ En los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), se pone de manifiesto la necesidad de centrarse en cada país. De enfocar esfuerzos de manera específica a las necesidades de cada uno de los países, así la problemática sea parecida.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

allá de concentrarse en las especificidades de cada país, hacer el diagnóstico del país, para poder formular las estrategias nacionales que sean lo suficientemente ambiciosas pero manteniendo un carácter realista, los países donantes deben aprender a trabajar de manera conjunta en los países receptores.

3.3.1 Distribución de los recursos y localización Geográfica de la Ayuda

A los cinco años de haber celebrado la Cumbre del Milenio y haber iniciado el compromiso de los ODM, se realizaron varias evaluaciones y se generaron varios debates alrededor de los Objetivos: el cuestionamiento sobre los mismos objetivos, los compromisos financieros de los donantes y la operación de cancelación de la deuda de los países donantes en el marco de la Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) (Olivie, 2005b). Fue justamente en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2005⁷⁰, donde se re abrió el debate sobre la conveniencia o acierto de establecer los Objetivos completos con sus respectivos indicadores como el marco de actuación de los donantes y receptores. Hay países en los que claramente se han enfocado los recursos de AOD en los Objetivos de Desarrollo, pero han sido en países de renta baja y países que están más lejos de cumplir con los ODM, contrario a la mayoría de países de América Latina.

3.3.2 América Latina más allá de la clasificación como País de Renta Media

Para el caso colombiano vale la pena mencionar que la AOD que recibe el país no va al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Colombia al igual que los demás países de América Latina y los PRM están más cercanos de cumplirlos a raíz del Informe Sachs (Sachs, 2005). El autor proponía una asignación geográfica de la ayuda

⁷⁰ El Embajador de Estados Unidos ante la ONU, presentó una lista de más de 700 enmiendas al texto de declaración final de las cuales la más relevante relacionada con la cooperación al desarrollo, eran la supresión de los ODM como marco de actuación de los donantes, por metas menos precisas y la eliminación de la referencia al compromiso de la destinación del 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo. Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

que además de dejar fuera del panorama a los países de renta media, proponía que la ayuda se debía concentrar en unos pocos países con bajos ingresos y buen gobierno. Pero esto tiene varias implicaciones, por un lado no se puede dejar a los países más pobres que no tengan buen gobierno por fuera y por otro, aunque los países de renta media pueden lograr los ODM, pretender que los países donantes desvíen sus recursos y que los países de renta media queden fuera del escenario de la ayuda, es difícil.

Razones y justificaciones para mantener la ayuda a los países de renta media hay muchas. En estos países vive un poco más del 40% de la población, la cual subsiste con menos de dos dólares diarios. Porque son vulnerables al entorno internacional y ante cambios los avances alcanzados, pueden convertirse nuevamente en retrocesos; porque por su peso a nivel regional puede crear un efecto jalonador de los demás países y porque debe existir un sistema que premie o incentive también a los países que están haciendo su tarea (Jose Antonio Alonso, 2007).

La necesidad de continuar ayudando a los PRM, como los latinoamericanos para enfrentar la pobreza y la desigualdad está presente en la comunidad de donantes. Prueba de ello es el “Consenso europeo sobre el desarrollo”, una declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los países miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión, sobre las políticas de desarrollo de la Unión Europea (Européennes, 2005). En el documento se reconoce que la ejecución de la cooperación para el desarrollo es específica para cada país, sobre la base de las necesidades, estrategias, prioridades y recursos propios del país. Adicionalmente se establece el contexto de los ODM como razón justificativa del apoyo a los PRM y se reconoce el papel importante de estos países en cuestiones de política, seguridad y comercio internacional, produciendo y protegiendo bienes públicos globales y actuando como países anclaje a escala regional.

A pesar de estas tendencias, el caso colombiano se distancia, ya que la prioridad de los países donantes en el país no es el aporte a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino el hecho que los recursos están vinculados con causas y consecuencias del conflicto armado colombiano⁷¹. Durante el Gobierno de Andrés Pastrana, los lineamientos se dieron alrededor de los diálogos de paz y el Plan Colombia y durante el primer Gobierno de Alvaro Uribe Vélez, los recursos de AOD, fueron encaminados a proyectos productivos, DDHH, entre otros. Fue solamente hasta la Estrategia del 2006-2010, que el Gobierno incluyó los ODM como una prioridad de su cooperación internacional, pero sin mucha coherencia con la concertación de prioridades con los países donantes.⁷²

A pesar de esta tendencia de asignación geográfica de ayuda, el flujo de recursos de AOD se ha incrementado de los últimos años. Estos factores externos entre ellos la globalización y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no han afectado el interés que genera Colombia como receptor de ayuda.

Teniendo en cuenta que el consenso de superación de la pobreza, viene una apuesta adicional y es cómo mejorar la ayuda y cómo hacerla más eficiente. En los últimos años se han realizado varios Foros de Alto Nivel para mejorar la eficacia de la ayuda.

⁷¹ Si se revisan los principales aportes de los principales donantes a través del tiempo, incluyendo programas anteriores al Plan Colombia y a la Estrategia de Cooperación Internacional, los recursos han tenido, componentes de fortalecimiento del Estado, sustitución de cultivos ilícitos, construcción de paz y trabajo con víctimas, desplazados y poblaciones vulnerables. Ir a: http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp

⁷² Desde el 2003, tanto el Gobierno, como los donantes y la sociedad civil acordaron las prioridades de cooperación y fue en el segundo período de Alvaro Uribe Vélez, cuando el gobierno decidió incluir los ODM en la Estrategia de Cooperación Internacional, sin consulta previa a nivel nacional y con los stakeholders que habían participado en el proceso anterior para concertar las prioridades de cooperación internacional

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

3.4 Nuevas apuesta en la Arquitectura de la Ayuda al Desarrollo: Declaración de Paris, Agenda de Acción de Accra, Busan

La crisis internacional encontró al sistema internacional de financiamiento para el desarrollo en un proceso inconcluso de reformas. El reciente énfasis en los resultados o la efectividad para el desarrollo tiene su origen en las críticas sobre la efectividad de la ayuda, y también en el interés de algunos países emergentes buscando influir en las reformas del sistema de cooperación para el desarrollo. Esto ha llevado a lanzar varias iniciativas para mejorar la efectividad de la cooperación internacional, tales como la Declaración de Paris y la Agenda de Accra, así como otras iniciativas de ámbito regional.

Estos nuevos desafíos se suman a una serie de aspectos del sistema que han restado efectividad en la cooperación como la volatilidad de los flujos de cooperación, se calcula que la pérdida (deadweight loss) podría llegar a 15-20% del total de la ayuda y entre 7 o 28 centavos por dólar de AOD de acuerdo al donante (Kharas, 2008). Adicional a esto, la fragmentación de la cooperación y proliferación de donantes, ya que en los 60 sólo el 8% de los países receptores recibía fondos de cooperación de 20 donantes o más, mientras que el 40% de estos países contaba con el apoyo de menos de 10 donantes miembros del CAD. A partir del 1990, cerca del 80% de los países receptores recibía cooperación de 20 o más donantes y esa tendencia no ha cambiado (Bourguignon *et al.*, 2006). A esto se le adiciona la baja predictabilidad de la cooperación, así como las unidades paralelas, costos de implementación y limitaciones en la creación de capacidades. A mayor fragmentación de la ayuda⁷³, la calidad de la burocracia en los países receptores empeora (Knack *et al.*, 2007).

⁷³ Medida como un índice de la cantidad de pequeños proyectos realizados por un gran número de agencias cooperantes

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La creciente preocupación por lograr una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo refleja las dificultades que esta ha presentado para alcanzar resultados a largo plazo y sostenibles en los países en vías de desarrollo. Frente a este panorama, la Organización de las Naciones Unidas ONU, sus agencias, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, diversos países, agencias cooperantes y receptores de ayuda se han comprometido, de manera política y técnica a centrar esfuerzos en cumplir metas de desarrollo, priorizar y buscar la manera de financiar esos compromisos, los cuales han quedado plasmados en diversos Foros y Actas internacionales. Para nuestro estudio destacaremos la Declaración del Milenio (2000)⁷⁴, el consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo (2002)⁷⁵, la Declaración de Roma sobre armonización de la ayuda (2003)⁷⁶, la mesa redonda de Marrakech sobre la gestión de la financiación para el desarrollo basada en resultados (2004), la Declaración de París DP sobre la eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008).

El proceso iniciado en París, continuado en Ghana y a futuro en Busán, será de nuestro interés, porque es parte de ese contexto internacional, que hoy está definiendo las prioridades y sobre todo un nuevo diálogo entre países donantes y receptores. En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional celebrado en Marzo de 2005 en Francia, Ministros y otras autoridades de alto nivel de aproximadamente 90 países desarrollados y en desarrollo, así como jefes y

⁷⁴ Firmada por representantes de 189 países y donde quedaron contemplados los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Gobiernos, agencias multilaterales e instituciones financieras internacionales se comprometieron a eliminar la pobreza extrema para el 2015.

⁷⁵ En 2002, la Asamblea General de Naciones Unidas convocó a la conferencia internacional para el desarrollo en Monterrey (México), con el fin de plantear soluciones a la disminución del volumen de recursos disponibles para la cooperación, teniendo en cuenta los grandes retos establecidos en los ODM. Los donantes se comprometieron a aumentar los flujos de ayuda, ratificando el compromiso de la década de 1970 de destinar el 0.7% de su PIB a la AOD. Los países receptores acordaron promover una mejor gestión pública y respeto por el Estado de derecho.

⁷⁶ El objetivo fue promover una mejor armonización entre los lineamientos de los donantes y las políticas y estrategias de desarrollo de los países socios, para lograr avances más concretos y sostenibles en relación con la eficacia de la ayuda al desarrollo. Buscando alinear flujos de ayuda al desarrollo promovidos en Monterrey con prioridades de desarrollo del país receptor. Establece algunas de las bases sobre eficacia de la ayuda, que posteriormente se retomaron y fortalecieron en la Declaración de París.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

funcionarios de 27 organismos de asistencia internacional suscribieron la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda, basada en cinco Objetivos de Cooperación: Apropiación, Alineación, Armonización, Resultados y Mutua Responsabilidad. Esta Declaración que fue suscrita inicialmente por 90 países y luego adherida por 29 más⁷⁷ y es de particular importancia ya que por un lado cambia el tono al referirse a países como socios independiente de su condición de donante o receptor y por otro lado busca disminuir la asimetría histórica de éstos a la hora de la definición de agenda, de las prioridades para el desarrollo y los mecanismos de implementación de la ayuda. Finalmente, reconoce la responsabilidad compartida en el logro de resultados, de esta forma el gran reto del desarrollo y la pobreza, no es objetivo de un solo país, sino de una acción colectiva. Por medio de estos cinco principios que quedaron plasmados en la Declaración, se busca aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países, especificar indicadores, calendarios y metas, supervisar y evaluar la implementación, entre otros.

En la Declaración se reconocen los progresos realizados en el campo de la cooperación internacional y, al mismo tiempo, se manifiesta el compromiso de emprender acciones de largo alcance con vistas a reformar el suministro y gestión de la ayuda, considerando particularmente la revisión quinquenal de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. Tal como en la Conferencia de Monterrey de 2002, la Declaración reconoce que, si bien es necesario aumentar el volumen de la ayuda, también es preciso aumentar la eficacia de la misma así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios para reforzar sus gobiernos y mejorar su desempeño, con la convicción de que debe incrementarse el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los ODM.

⁷⁷ Aunque uno de los objetivos de la reunión era cambiar el lenguaje tradicional de donante receptor, los países invitados fueron los donantes y los receptores más endeudados y que dependían en un gran porcentaje de ayuda oficial al desarrollo. De América Latina en un inicio estuvieron solamente países de Centroamérica y a medida que la DP fue siendo parte importante del diálogo de cooperación, países como Perú y Colombia se adhirieron.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La Declaración estableció, asimismo, el compromiso de acelerar el ritmo del cambio a través de la puesta en práctica de los Objetivos de Cooperación en un espíritu de mutua responsabilidad y a medir el progreso de acuerdo con doce indicadores específicos, invitando a un Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda a proponer para finales de 2005 acuerdos de supervisión del progreso de los indicadores y compromisos adoptados en París.

Colombia, al igual que gran parte de los países de América Latina, no estuvo presente y tampoco formó parte de los países firmantes de esta importante declaración. Al igual que Colombia, varios han sido los países que se han adherido a la Declaración. Aunque en un inicio no fue pensada para países emergentes o poco dependientes de la ayuda, como había mencionado antes. La DP se convirtió en un lenguaje común de la cooperación internacional y poco a poco fueron adhiriéndose más países tanto receptores como donantes⁷⁸. De una parte, de manera espontánea se han ido adherido los países, pero también por insistencia de los países donantes, quienes buscaron uniformidad en el trato, lenguaje y objetivos de la cooperación con sus países socios.

Más allá de la importancia de la DP como hito histórico, viene el plan de seguimiento y evaluación de la misma. Para el caso colombiano, la cooperación internacional ha jugado un papel preponderante como complemento de los esfuerzos nacionales. A pesar de ser uno de los mayores destinatarios de ayuda oficial al desarrollo en términos relativos, el porcentaje de ésta sobre el PIB ha sido tradicionalmente bajo (0,42% del PIB en el 2008). La focalización de la ayuda en temas como fortalecimiento institucional, medio ambiente, apoyo al aparato productivo, el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos ha sido importante para lograr avances de

⁷⁸ Hoy en día hay 119 países entre firmantes iniciales y adherentes. Los países iniciales fueron 90.
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

desarrollo en el país, ya que gran parte del interés de la comunidad internacional en el país tiene fuerte un vínculo claro con el conflicto.

A pesar que Colombia no participó inicialmente en la DP, sí venía desarrollando acciones y estrategias muy alineadas con los principios de la DP. Entre ellas, la creación de la Agencia de Cooperación Internacional, ACCI en el año 1996, la realización de Mesas de Donantes de acuerdo al principio de alineación, mesas desarrolladas en el Gobierno de Andrés Pastrana (Madrid y Bogotá, 2000; Bruselas, 2001), la presentación en Londres de su estrategia de Cooperación Internacional y la realización de dos mesas más de coordinación y cooperación internacional para Colombia (Cartagena 2005; Bogotá 2007). Como resultado del proceso conocido como Londres-Cartagena-Bogotá, se creó el G24⁷⁹ y el Grupo de consenso de la sociedad civil para hacer seguimiento a la estrategia de cooperación internacional.⁸⁰ El crecimiento de los recursos de cooperación internacional, debido en parte a la Estrategia de Cooperación, al diálogo con los donantes en busca de alineación, influyó también la decisión de adherir a la DP.

Aunque París abordaba más la posición de países receptores de grandes cantidades de AOD, el tema relevante y de interés para Colombia fue la mejora de la eficacia de la ayuda, aspecto clave para las instancias de cooperación del país. A raíz de la adhesión, Colombia jugó un papel importante en el proceso que se desprende de la DP, lo que le ha permitido generar nuevos espacios con los donantes y crear mecanismos para monitorear y sistematizar sus actividades. Es importante mencionar, que Colombia toma este liderazgo como opción para evitar la presión de los países donantes y así poder abrir un espacio diferente de diálogo con los donantes.

⁷⁹ El G24, fue conformado por los principales países, organismos y agencias donantes, los cuales iniciaron un proceso de acompañamiento y alineamiento de la cooperación internacional con las prioridades concertadas entre el Gobierno colombiano, los donantes y la sociedad civil. De estos espacios fue resultado la Estrategia de Cooperación 2002-2006 y la correspondiente a 2006-2010.

⁸⁰ El Grupo de consenso de la sociedad civil está conformado por cinco plataformas de la sociedad civil nacional y dos plataformas de la sociedad civil internacional.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Más que pensar en que París es un nuevo consenso de la ayuda al desarrollo, se puede pensar que París representa un hito, en la medida en que hay avances hacia un diálogo de concertación y coherencia entre los países socios. Esto implica que hay algunas cuestiones por revisar, como que los cinco compromisos son visiones definidas, que necesitan traducción para los países y sus instituciones. Adicionalmente, algunos de los compromisos pueden generar contradicción entre las políticas de los donantes y los receptores. De alguna forma la Declaración plantea un relacionamiento entre instancias y actores de cooperación, sin necesariamente estar involucrados los gobiernos nacionales de los países socios. Este planteamiento aporta al debate del Estado como actor del desarrollo.

Tres años después de la Declaración de París, sus evaluaciones respectivas se llevaron a cabo en Accra (Ghana) denominado como “El II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda” desarrollado con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de los compromisos establecidos en París. Como resultado final se firmó el Programa de Acción de Accra (PAA)⁸¹. El elemento más importante que incorpora Accra, como aporte a París, es la incorporación en el proceso de los actores de la sociedad civil y en alguna medida actores locales. Si bien la AAA, supone un avance en el enfoque desde el punto de vista de los actores, así como también en la coherencia de las políticas, no cambia las metas e indicadores que fueron establecidos en la Declaración de París. Accra aborda temas de la arquitectura de la ayuda, con el fin de fomentar buenas prácticas, teniendo en cuenta el aumento de los recursos y los canales de cooperación. Para el caso de Colombia, la AAA reconoce la importancia y particularidades de los países de renta media PRM como proveedores y receptores de ayuda, promueve la utilización de los principios de París en la cooperación Sur Sur y la posibilidad de la cooperación triangular. Establece también, que la cooperación Sur Sur debe respetar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los países, reconocer la

⁸¹ También conocido como Agenda de Acción de Accra AAA.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

igualdad entre los actores de desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local⁸².

En la nueva proyección de la arquitectura de la ayuda, la mayoría de los países de América Latina tienen un doble rol. Por un lado, siguen siendo países receptores de ayuda tradicional, pero se han venido convirtiendo en cooperantes en ascenso de cooperación Sur Sur, lo cual les impone un reto adicional. Por otro lado deben mejorar la eficacia de la cooperación que reciben, cumpliendo los compromisos de la Declaración de París y a la vez incluir la eficacia de la ayuda en los modelos de cooperación más horizontales como la cooperación Sur Sur.

No hay un consenso claro de cómo adaptar los principios de la Declaración de París a la cooperación Sur Sur y de hecho no todos los países de América Latina se adhirieron a la misma y sólo algunos han realizado monitoreo de sus avances. La cooperación Sur Sur es la opción política más clara que tienen los países de América Latina para ocupar un lugar en la nueva arquitectura de la ayuda, pero es también un reto para mostrar las virtudes de este tipo de cooperación en resultados medibles.

3.4.1 Cooperación sur sur como herramienta de los países del sur

En la situación de hoy en día, con una crisis múltiple que vincula aspectos financieros, económicos, etc; cuyas consecuencias afectan a todos y en especial a los grupos sociales empobrecidos y marginalizados de los países en desarrollo. Debido a que el estancamiento económico aparece como una realidad en el horizonte del mundo desarrollado, los países en desarrollo han optado cada vez más por establecer lazos de forma individual y colectiva con otras economías que están creciendo, para aumentar

⁸² Párrafo 19 Agenda de Acción de Accra AAA.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

los flujos y el intercambio mutuo del comercio, las inversiones y la cooperación para el desarrollo y así poder enfrentar los desafíos que se les presenta actualmente.

La cooperación sur sur es considerada como un complemento vital de la Cooperación Norte-Sur; la cooperación sur sur representa el fortalecimiento de las relaciones sur-sur de cooperación e impulsa la promoción de visiones alternativas sobre el desarrollo. Sin embargo, aunque la cooperación sur sur debería dar cuenta de una alianza para el desarrollo más equilibrada que la que se da en el caso de la cooperación norte-sur; la AOD y la propia ayuda encarnan relaciones inequitativas que necesitan abordarse a través de mecanismos de equidad y reciprocidad.

La cooperación Sur Sur alberga un amplio espectro de actividades entre los países en desarrollo, desde aspectos técnicos, económicos, políticos, culturales, etcétera, por lo cual es difícil una definición unificada. Históricamente se ha centrado en aspectos de cooperación técnica que busca mejorar y fortalecer las capacidades de los receptores. Hacia finales de la década de 1970 este tipo de cooperación empieza a tener un mayor marco institucional al crearse la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo del PNUD y al adoptarse del Plan de Buenos Aires⁸³. Sin embargo las décadas de los ochenta y noventa significaron épocas de estancamiento y reajustes de muchos de los países del sur, desacelerando fuertemente su participación en la cooperación horizontal (Morais de Sa e Silva, 2008).

El mejoramiento de las tasas de crecimiento de los países de renta media y los donantes emergentes, que han posicionado a la cooperación Sur Sur como herramienta de intercambios de buenas prácticas. Una buena combinación ante la posición de los donantes de localizar la ayuda a los países menos avanzados.

⁸³ Plan para promover y promocionar la cooperación técnica entre países en desarrollo.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

En América Latina en los años 70 cobró fuerza la cooperación sur sur, el concepto de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) fue fruto de la Conferencia de Buenos Aires, que auspiciada por la ONU, desencadenó la puesta en marcha del Plan de Acción de Buenos Aires, coincidiendo más adelante con otros hitos de conferencias y planes en la región. El surgimiento de la cooperación sur sur se explica gracias a los siguientes factores: al éxito de algunos países latinoamericanos que alcanzaron destacados niveles e índices de desarrollo, al papel que la cooperación tradicional jugó en implantar capacidades nacionales y la activación del diálogo político entre países en desarrollo.

Desde la perspectiva de la cooperación sur sur, muchas respuestas se encontraban en el vecino, con el que se comparten problemáticas y visiones de desarrollo similares, con intereses económicos y sociales parecidos, lo que implica la búsqueda de soluciones conjuntas, innovadoras y creativas desde el sur.

Colombia ha apostado al igual que algunos países “emergentes” a fomentar y liderar este tipo de cooperación. Aunque claramente no hay un gran número de recursos, el país sí ha buscado tener otro tipo de relacionamiento político con los países donantes, con los Organismos Internacionales y con las organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, las motivaciones de Colombia para participar en la cooperación para el desarrollo, reitera el planteamiento hecho en el marco teórico donde se comparten intereses, fortalecer de independencia económica, promover procesos de integración (económica, comercial y política), atención a problemas de carácter global y promover estabilidad de los sistemas internacionales. Esto se logra desde la posibilidad de colaboración y valores compartidos, importancia de las instituciones y sobre todo la incorporación de nuevos actores.

Capítulo 4: Antecedentes históricos del gobierno de Andrés Pastrana y el primer periodo de Álvaro Uribe

4.1 Colombia y su relacionamiento con el exterior

4.1.1 Características generales

Colombia, durante muchos años ha mantenido algunas características especiales en su relacionamiento con el exterior. Algunos autores colombianos y extranjeros (Ardila *et al.*, 2002) han caracterizado la política exterior colombiana, a través de unos rasgos históricos particulares, características, que han permanecido en el tiempo. Estos autores señalan dentro de esas características el carácter presidencialista de las relaciones exteriores y su naturaleza personalista. Esta característica coincide con dos de las variables de Rosenau, que están señaladas en el capítulo del marco teórico: las burocráticas, en que el gobierno propone el desarrollo de la diplomacia para el caso de Andrés Pastrana, la diplomacia por la paz y para el caso de Álvaro Uribe, la política de seguridad democrática, como resultado de acuerdos y solicitudes nacionales. Así mismo, las variables idiosincráticas, características de los dos mandatarios que se encontraban en el poder y cómo sus personalidades fueron decisivas a la hora de enfocar las políticas que tomaron (Rosenau, 1969). En cualquiera de los dos casos las variables afirman el carácter presidencialista en el que Colombia ha manejado las relaciones internacionales.

Analizando los períodos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, se evidencia una política gubernamental, no de Estado y en cabeza de manera notoria en el Presidente. En el caso de Pastrana con la apuesta de la diplomacia por la paz y las negociaciones con las FARC y en el caso de Uribe con la búsqueda de aliados para la seguridad democrática y los procesos de desmovilización y reintegración de los grupos armados ilegales.

El caso de Uribe es interesante resaltarlo, porque además de ese carácter presidencialista, hubo cambios sustantivos en actuaciones que estuvieron fuera de la posición característica de la política exterior tradicional colombiana. Tal fue el caso del apoyo de Colombia a la invasión de Irak o acciones en contra de la guerrilla de las FARC, que trajeron como consecuencia la ruptura en las relaciones diplomáticas con Venezuela⁸⁴ y Ecuador⁸⁵ (Departamento de Ciencia Política, 2011) .

Otra característica que plantean los autores, es la fragmentación en la formulación de la política exterior⁸⁶ y la presencia de diplomacias paralelas⁸⁷. Debido al aumento de las agendas internacionales de la mayoría de las instituciones de gobierno, del estado, la oposición, el sector privado, de la sociedad civil, etc., es muy difícil coordinarlas y llegar a consensos. A pesar que el Ministerio de Relaciones Exteriores debería ser un eje articulador de la política exterior colombiana y así lo han buscado varios Ministros en su gestión, es claro que la gran cantidad de actores impiden (Wapner, 1995) llevar a cabo una agenda coordinada de país.

Un aspecto identificable adicional de la política exterior colombiana, es la centralidad y el apego del Derecho Internacional, el país a lo largo de los años ha mantenido posturas convencionales frente a ciertos temas, como son (Colombia *et al.*, 2005) . Esta característica cambia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, eventos como la captura de Granda, el bombardeo al campamento de Raúl Reyes, la utilización de

⁸⁴ El conocido caso Granda, fue la captura de uno de los líderes de las FARC, Rodrigo Granda, conocido como el canciller de las FARC, por parte del gobierno colombiano en territorio venezolano sin su consentimiento. Llevándolo a territorio colombiano. Esta actuación del gobierno colombiano, ahondó la difícil relación que el presidente Uribe tenía con su homólogo Chávez y las relaciones de los dos países se suspendieron.

⁸⁵ En marzo del 2009, el gobierno colombiano bombardeó en territorio ecuatoriano el campamento donde se encontraba uno de los jefes máximos de las FARC, Raúl Reyes. Traen como consecuencia la ruptura de las relaciones entre ambos países.

⁸⁶ Además de los estudios realizados por académicos, varios Cancilleres colombianos han sido conscientes de esta situación y lo han planteado como una de las áreas de trabajo. Ver período de Carolina Barco (2002-2006), Jaime Bermudez (2008-2010) (Exteriores, 2003)

⁸⁷ Permanentemente se encuentran declaraciones de altos funcionarios gubernamentales haciendo diplomacia y en algunos casos incluso se generando discursos contradictorios

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

insignias de Organismos Internacionales en la Operación Jaque, etc., generan un cambio sustancial en el manejo de las relaciones exteriores, justificándose la lucha contrainsurgente y la lucha contra el terrorismo (Chomsky, 2003b) (Tickner, 2003).

Tal vez una las características más importante, es la cercanía con Estados Unidos (Tickner, 2008). A pesar de los cambios de Gobierno y las distintas ideologías que éstos han tenido, la cercanía se ha mantenido. Son muchos los autores que han descrito las relaciones entre los dos países, que en unos casos se acercan y en otros períodos se alejan. Lo que es cierto es que el relacionamiento con Estados Unidos ha sido un referente y en los períodos estudiados en esta tesis, ha sido un aliado (Tickner, 2008). Para el periodo de Pastrana, se certificó nuevamente el país⁸⁸, se aprobó el Plan Colombia y para el periodo de Uribe, se incrementaron los recursos de este Programa entre otros y Colombia se constituyó como un aliado incondicional en la región. Si miramos históricamente la política exterior colombiana; a pesar que en 1960 se buscaron márgenes de autonomía y diversificación de agenda y nuevos actores en el ámbito mundial, durante la mayor parte del siglo veinte, Estados Unidos constituyó el principal referente de la política exterior colombiana. De allí que la mayoría de analistas se haya referido a la existencia de dos doctrinas de la política exterior colombiana⁸⁹: el *respice polum*, acuñado por Marco Fidel Suarez⁹⁰, para indicar la alianza preferencial con Estados Unidos y el *respice similia*, creado por Alfonso López Michelsen⁹¹, para resaltar la creciente importancia de las relaciones con los semejantes (Ardila, *et al.*, 2002), con el fin de diversificar la agenda de la política exterior. El concepto de las dos doctrinas ha dividido la historia de la política exterior de Colombia en dos grandes tendencias, dependiendo del tipo de relación que primaba con los Estados Unidos, pero también empezó a evidenciar ciertas

⁸⁸ El gobierno de Estado Unidos, promovió las certificaciones internacionales para evaluar los logros frente a la eficiencia de la lucha contra el flajelo del narcotráfico a nivel mundial.

⁸⁹ Es un término ya definido en el ámbito de las Relaciones Internacional.

⁹⁰ Presidente de Colombia de 1918 a 1921.

⁹¹ Presidente de Colombia de 1974 a 1978, líder político del Partido Liberal Colombiano.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

deficiencias. Poco a poco se descubrió, que la política exterior era mucho más compleja de lo que señalaba el planteamiento original de las doctrinas.

Como consecuencia de ese acercamiento con Estados Unidos, se ha buscado la necesidad de diversificar las relaciones internacionales del país como una estrategia de ampliación de la autonomía⁹². Este proceso tuvo sus inicios a finales de la década de 1960, bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo⁹³, quien enfatizó no sólo las relaciones con los países vecinos mediante instrumentos como el Pacto Andino, sino también estableció relaciones diplomáticas con los países socialistas. El gobierno de López Michelsen⁹⁴ afianzó aún más este enfoque de la política exterior al participar en foros internacionales tercermundistas, como el G77 y en las discusiones sobre el nuevo orden económico internacional, y al privilegiar canales multilaterales de interacción. Por su parte, las administraciones de Virgilio Barco⁹⁵ y César Gaviria⁹⁶ enfatizaron, entre otros aspectos, la expansión y diversificación de las relaciones económicas de Colombia, así como el afianzamiento de procesos regionales de integración, como dos ejes del proceso de internacionalización de la economía nacional. No obstante, a finales de 1990 y como parte de los esfuerzos por normalizar las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la política exterior colombiana adoptó nuevamente la óptica del *res pice polum* en sus relaciones con ese país, con lo cual problemas como la autonomía y la profundización de vínculos con otras zonas geográficas entraron a ocupar un plano secundario. Hoy en día a pesar de los esfuerzos de los últimos Cancilleres por diversificar las relaciones, el lineamiento con Estados Unidos sigue y se ha incrementado. Es más, ante los cambios políticos de la región, Colombia aparece como el aliado de Estados Unidos.

⁹², Cardona y Tickner (2002) es anterior a los dos períodos analizados, la tendencia de alineación con Estados Unidos y la gran crítica que se le ha hecho a la política exterior colombiana en ese sentido se ha incrementado en los periodos estudiados en esta tesis.

⁹³ Presidente de Colombia, 1966-1970.

⁹⁴ Presidente de Colombia, 1974-1978.

⁹⁵ Presidente de Colombia, 1986-1990.

⁹⁶ Presidente de Colombia, 1990-1994.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Por último podríamos mencionar como la sociedad colombiana mantiene una falta de interés y participación la política exterior del país (Drekonja, 1983; Pardo *et al.*, 1988). El poco conocimiento que hay de los temas internacionales, se puede explicar de muchas formas, pero tal vez la que más nos llama la atención es que los que están llamados a generar opinión (entre ellos los líderes del país, públicos y privados, los medios de comunicación y la academia) sobre los temas internacionales tienen una gran tarea pendiente y es poco el énfasis que dedican a estos asuntos. Pareciera como si la sociedad no estuviera del todo convencida de los vínculos internos y externos en la política. Esto se puede explicar dado que por ahora no es un tema que afecta directamente a los colombianos, mientras que la realidad nacional es tan compleja que se lleva el protagonismo en cubrimiento y en el interés general.

Aunque la mayoría de estos aspectos permanecen, es importante señalar que hay factores nuevos, como el proceso de internacionalización de la economía colombiana, los esfuerzos por modernizar el Estado, la internacionalización del conflicto (Borda, 2007), todos ellos al mismo que las múltiples transformaciones de las que ha sido testigo el sistema internacional, en el que ha habido un crecimiento en el número de actores que participa en la formulación y ejecución de la política internacional.

4.1.2 Nuevos factores: la seguridad, el conflicto, el terrorismo y el narcotráfico

El fin de la Guerra Fría, cambió el lente conceptual de la interpretación de los conflictos armados, agregando causas domésticas a la interpretación de los conflictos armados, (incluyendo condiciones estructurales, las motivaciones de los combatientes, estrategias de los actores) a la interpretación de los conflictos como reducciones en miniatura del enfrentamiento global. Rosenau (1964) relaciona directamente las

dinámicas de los conflictos intraestatales con el contexto bipolar de la Guerra Fría. Schmidt (1965) afirma que los resultados de cualquier guerra civil son siempre dependientes de factores internacionales.

Por otro lado, el factor internacional cambió la dinámica propia de la Guerra Fría (Los países en guerra como fichas del enfrentamiento bipolar) hacia el reconocimiento y la valoración de la relación dinámica entre los factores propios del sistema internacional, como la creación de alianzas estratégicas de actores armados con países vecinos, los flujos transnacionales de armas y recursos como fuente de financiación de los actores armados (Kaldor, *et al.*, 2001), la apertura al apoyo político y financiero internacional (Collier *et al.*, 2004a) y las características de los contextos nacionales.

En el contexto que dio pie a esta versión más compleja de los conflictos armados internos, surge la necesidad de que organizaciones internacionales, en especial la ONU, ampliarían su rango de acción temporal y temática para incluir actividades conocidas como construcción de paz (Rettberg, 2010). Fruto de esto, la construcción de paz adoptó dimensiones domésticas e internacionales.

Lo cierto es que los conflictos, sus tipologías han cambiado y así mismo la búsqueda de construcción de paz también ha evolucionado. A nivel global, la construcción de paz es promovida en la actualidad por múltiples organismos nacionales e internacionales altamente heterogéneos en términos de cómo interpretan la paz, cómo priorizan las tareas relacionadas con la construcción de paz, de cuántos recursos disponen y en qué escenarios políticos nacionales e internacionales ejercen presión. En ese sentido, es escaso el acuerdo en torno a los contenidos específicos que deben tener las diferentes estrategias en distintos contextos.

Para el caso de la cooperación internacional, en especial en Colombia, es claro que hay un gran número de activistas y de sociedad civil interesados en que la comunidad internacional se involucre en procesos de paz, en participar en proyectos sociales y de desarrollo, en apoyar el respeto de los derechos humanos, etc. Todo esto en el marco de sus actuaciones de cooperación hacia Colombia. En la actualidad, un conflicto como el colombiano no puede permanecer aislado, son muchos los factores que han hecho que éste se haya internacionalizado y que tenga otros alcances, el vínculo con el narcotráfico, la lucha mundial contra el terrorismo y la inclusión de los grupos armados ilegales en la lista de grupos terroristas, el peligro potencial de desestabilización regional, el respeto por los derechos humanos, etc.

Tras más de cuatro décadas de conflicto armado, que ha cobrado miles de vidas (Otero Prada, 2007), ha causado el desplazamiento forzado de más de 3,7 millones de personas (Internacional, 2011) y ha generado inmensos costos materiales, sufrimiento de miles de personas y tras diez intentos de negociar con los más de nueve grupos que en un momento operaban en Colombia (Villarraga, 2008), los colombianos han buscado entender y explicar el conflicto⁹⁷.

Algunos analistas afirmaron que el conflicto colombiano corre serios riesgos de afectar a sus vecinos (Malamud, 2003) (Rojas, 2002). Con el cambio de Gobierno de Pastrana a Uribe, la naturaleza del conflicto cambió por un enfrentamiento mucho más abierto de las fuerzas armadas y de seguridad contra todas aquellas estructuras del crimen organizado y la insurgencia. Esta situación evidenció que los problemas colombianos de seguridad y orden público amenazaban a países vecinos. Junto con el incremento de actores, esta situación, han hecho que la agenda de temas internacionales se haya diversificado, a la vez que se ha concentrado en temas de seguridad no solamente con

⁹⁷ Una vasta bibliografía académica y activista da testimonio de esa preocupación por entender y comprender el conflicto colombiano, así como las actividades de alcanzar la paz ((Bejarano, 1995), (Bouvier, 2009), (Chernick, 2009), (García, 1992), (Medina *et al.*, 2003), (Nasi, 2007), (Pardo, 1996), (Ramírez *et al.*, 1989), (Restrepo *et al.*, 2011), (Rettberg, 2010))

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

los países vecinos, sino en general con la Comunidad Internacional. Los vínculos entre lo interno y lo externo, en lo referente al conflicto colombiano, no sólo derivan de las características actuales del sistema internacional globalizado, en el que tienden a borrarse las fronteras entre las relaciones exteriores y los procesos internos (Pardo, 2004).

La internacionalización se ha dado por un proceso natural de globalización y desdibujamiento de las fronteras, pero también por decisión de los actores del conflicto, por un lado el Gobierno colombiano y por otro, los grupos armados al margen de la ley; así como grupos de la sociedad civil colombiana y extranjera, que están interesados en darle visibilidad al conflicto y a ejercer presión sobre la comunidad internacional en lo que respecta a las posiciones y acciones que tome frente al mismo (Rojas, 2002) (Borda, 2007).

Esta internacionalización se ha buscado, tanto en épocas de negociación, como en épocas en las que se ha necesitado fortalecer posiciones y encontrar respaldo frente a sus políticas y acciones frente a decisiones militares y/o estratégicas. Durante el gobierno de Andrés Pastrana se dio una etapa de involucramiento de la comunidad internacional como acompañamiento al proceso de negociación y diálogo con las FARC-EP y la terminación del mismo (Tickner, 2007). En el caso de Álvaro Uribe, la búsqueda de apoyo a la seguridad democrática fue el centro de su gestión, en un momento donde estaban estancados los diálogos de paz con los grupos armados ilegales (Tickner *et al.*, 2003). Es importante señalar que a pesar de esto, durante el Gobierno de Uribe, se realizaron las desmovilizaciones colectivas con las

autodefensas⁹⁸ y desmovilizaciones individuales de grupos armados ilegales en general⁹⁹.

Todo esto evidencia la complejidad que ha adquirido la política exterior colombiana, con el involucramiento de asuntos internos en la política exterior y sobre todo con el involucramiento de un número importante y variado de actores que inciden en la misma. Más allá de los rasgos característicos históricos, partimos de la base que la política exterior de un país está determinada por la realidad internacional y su coyuntura interna, y teniendo en cuenta que la dinámica de la globalización y los fenómenos transnacionales que la caracterizan aumentan esta interdependencia, el caso colombiano muestra claramente esta tendencia. Es imposible pensar que la situación en Colombia, con el conflicto armado no va a tener repercusiones a nivel internacional y éste no va a generar interés por parte de la comunidad internacional, que podría leerse como el interés de preservar la paz a nivel internacional. Para esto también se han acuñado dos conceptos al interior del país, el de interméstica¹⁰⁰ o el de exterméstica¹⁰¹.

La violencia y la inseguridad generadas por el conflicto (terrorismo)¹⁰² y financiadas por el negocio transnacional de las drogas ilícitas y sus delitos relacionados (el desvío de precursores químicos, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos así como por otras actividades criminales como el secuestro y la extorsión) compromete el desarrollo económico y social de la nación, vulnera el estado de

98 Proceso que concluyó en el 2006 con 31.671 entre hombres y mujeres. Ver cifras oficiales oficina del Alto Comisionado para la Paz www.altocomisionadopalapaz.gov.co

99 Según cifras oficiales del Gobierno, los desmovilizados colectivos e individuales, suman 51.001 al 2009. www.presidencia.gov.co

100 Concepto acuñado por Fernando Cepeda, académico colombiano, actual Embajador de Colombia en Francia, durante el primer mandato de Alvaro Uribe y como asesor de la Canciller Carolina Barco (2002-2006), quien desarrolló los lineamientos de política exterior basado en la interméstica.

¹⁰¹ El Canciller Bermúdez, lo ha utilizado coloquialmente en Foros académicos y políticos.

¹⁰² A partir del 11 de septiembre y con la llegada de Álvaro Uribe el conflicto cobró otra dimensión, y la violencia que en ocasiones anteriores tiene aspectos de beligerancia y tintes políticos, empezó a ligarse directamente con el terrorismo.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

derecho, debilita la institucionalidad democrática y afecta a la población civil. Aunque el Gobierno colombiano ha buscado el apoyo y la ayuda de la comunidad internacional, tampoco puede ignorar que la participación de ésta, no está sólo vinculada con los propósitos tradicionales que caracterizan la gestión internacional de un país en desarrollo, sino que adicionalmente debe servir de apoyo y complemento a los esfuerzos internos dirigidos a atender los desafíos de la realidad nacional (Rojas, 2002).

A nivel internacional, y retomando los planteamientos de la interdependencia, hay nuevos desafíos que han surgido en el escenario internacional. Varios Think Tanks, entre ellos el Worlwide Institute, han evaluado los desafíos del mundo actual, identificando el desafío de la seguridad, incluyendo los riesgos asociados con armas de destrucción masiva y el terrorismo; el desafío de la pobreza y el subdesarrollo, que de alguna forma la comunidad internacional busca subsanar a través de las Metas del Milenio, y el desafío de la sostenibilidad ambiental. Todo esto centra la atención sobre las problemáticas del cambio climático, el manejo de los bosques y de los recursos hídricos, entre otros aspectos críticos para la preservación del planeta. De alguna forma, estos desafíos están vinculados con el conflicto colombiano, en gran medida por los actos terroristas perpetrados por los grupos armados ilegales, la pobreza que genera el conflicto, pero también la pobreza como una de las causas del conflicto y el tema ambiental, por la degradación al medio ambiente que ha traído el narcotráfico.

Colombia, fue históricamente un país encerrado hasta la década de los cincuenta, pero una combinación de factores, algunos favorables, como su actuación en los foros multilaterales y otros nefastos, como la aparición del narcotráfico, cambiaron este aislamiento y obligaron paulatinamente al país a buscar apoyos internacionales y llevar a los escenarios internacionales debates de la situación de conflicto y drogas que se llevaba en el país (Colombia, *et al.*, 2005). El país buscó internacionalizar su conflicto y poner en la agenda internacional corresponsabilidad en la lucha contra las drogas. Con

estos y otros factores, aumentó la interdependencia entre la realidad colombiana y la coyuntura internacional (Colombia, *et al.*, 2005).

Es claro que la naturaleza crecientemente global de los fenómenos que afectan al país, establece una estrecha relación entre las políticas internas y los lineamientos de su política exterior y esto se hace evidente en el caso de las drogas ilícitas. La búsqueda del reconocimiento mundial de la responsabilidad compartida ha sido una tarea permanente del gobierno colombiano, tanto en el periodo de Pastrana, como en el de Uribe. Aunque la respuesta no tiende a ser del todo comprometida, se han conseguido algunos logros como los mecanismos preferenciales unilaterales para el acceso de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos (APTDEA¹⁰³) y la Unión Europea (SGP y SGP- Plus¹⁰⁴), así como en la cooperación para el fortalecimiento militar en el marco del Plan Colombia.

A partir del 11 de septiembre, el discurso internacional liderado por Estados Unidos frente al terrorismo se toma la agenda, y tiene implicaciones en Colombia¹⁰⁵ (Chomsky, 2003a). Se empieza a ligar un discurso nacional de terrorismo hacia las actuaciones perpetuadas por los grupos armados al margen de la ley.

El vínculo entre las drogas ilícitas y el terrorismo ha afectado negativamente la situación de derechos humanos, así como ha influido en el deterioro de las condiciones de vida de los colombianos. Los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional han permitido contar con el apoyo internacional a las acciones del

¹⁰³ Preferencias arancelarias unilaterales que se han renovado de manera temporal, en un par de ocasiones, estuvieron vigentes hasta el 2011, mientras es aprobado por el Congreso el Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos

¹⁰⁴ Estas preferencias arancelarias han sido renovadas y estarán vigentes hasta firmar el Acuerdo de Comercio que se está por ratificar en la actualidad con la Unión Europea.

¹⁰⁵ Es un cambio en el alcance del conflicto armado. Es el mismo conflicto, pero a raíz del 11 de septiembre, los grupos armados ilegales entraron en la lista de grupos terroristas.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

gobierno en contra de esas prácticas¹⁰⁶. Esta lucha contra el terrorismo y el narcotráfico consolidó una relación estratégica con los Estados Unidos que también ha tenido importantes efectos en el campo económico y comercial.

La concentración de la agenda internacional en la lucha contra el terrorismo (Taibo, 2002), el narcotráfico y el control de armas de destrucción masiva a finales de los noventas, afectó también la gestión internacional de Colombia en el campo bilateral y multilateral: fue la oportunidad que tuvo Colombia para hacer evidente ante la comunidad internacional la interdependencia entre las drogas ilícitas, los grupos armados y el terrorismo y su impacto en la realidad colombiana y la seguridad regional (Malamud, 2003). De este ejercicio salieron varios comunicados por parte de la comunidad internacional condenando las actuaciones de los grupos armados en muchos casos contra la sociedad civil¹⁰⁷.

Adicionalmente Estados Unidos y la Unión Europea, incluyeron a los grupos armados al margen de la ley dentro de la lista de grupos terroristas. Es así como el gobierno ha tenido que dedicar gran parte de su agenda de política exterior. El gobierno colombiano buscó esa diplomacia para conseguir recursos de cooperación para sus programas de gobierno buscando adaptar los intereses de los donantes con los intereses propios.

Analizando los aspectos generales a nivel mundial, vemos que la distribución de poder en el escenario internacional también se ha transformado en las últimas décadas. Por

¹⁰⁶ En este punto se ve un trabajo conjunto de la comunidad internacional, pero la realidad muestra que Colombia a pesar del compromiso internacional y haber aceptado la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas, la comunidad internacional ha sido distante y temerosa, en la forma de abordar y tratar la problemática con Colombia. Se ha percibido más como un compromiso de los Estados Unidos y una participación pobre de la Unión Europea, a pesar de tener ésta el mecanismo diálogo en materia de drogas entre UE-CAN y UE_ALC

¹⁰⁷ Incluir comunicados de la época.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

un lado, si bien Estados Unidos después de la Guerra Fría se percibía como potencia hegemónica en términos político-militares y, especialmente después del 11 de septiembre, concentraba sus esfuerzos en la restauración de la seguridad en un mundo que se percibía cada vez más peligroso, esta condición parece haber cambiado con el tiempo. Sin embargo, con el cambio de gobierno en Estados Unidos¹⁰⁸, el partido demócrata le ha querido dar un nuevo acento al multilateralismo y la cooperación, en particular debido a las tensiones que han surgido producto de la frustración frente a unas guerras sin terminar como Irak y Afganistán, la emergencia de hegemonías regionales, el caso de Brasil en América Latina, la crisis económica y financiera que ha puesto en jaque a las grandes potencias, entre otros. Por otro lado, la Unión Europea se sigue enfrentando al reto de consolidar su proceso de integración, y ha perdido peso específico a nivel internacional. Se encuentra más interesada en solucionar asuntos internos de consolidación, que en mostrar su peso y contrapeso a nivel internacional. La crisis de algunos de sus países miembros también ha puesto a prueba la integración y el liderazgo europeo. Por su parte, Asia desde hace unos años es la región con mayor dinamismo económico y una de las principales fuentes de inversión extranjera en el mundo. A la importancia mundial que tenía la economía Japonesa, se suma la presencia de dos nuevas potencias en ascenso: China e India, lo cual es indicativo del desarrollo de la zona y determina, en virtud del tamaño de esos dos mercados, las tendencias de la demanda global de bienes y servicios. A estas nuevas economías, se le suman las hoy consideradas emergentes, que jalonan gran parte de la economía mundial. En América Latina, los cambios están a la orden del día. Las nuevas formas de integración regional, los gobiernos de izquierda, la crisis de algunos otros modelos de integración y el surgimiento de Brasil como nuevo hegemon regional, ejerciendo su papel como fuerza impulsora del esquema de liberalización comercial e integración física del continente suramericano.

¹⁰⁸ Cambio de una línea fuerte militarista de los Republicanos en cabeza de Bush a los Demócratas sin haber ganado la guerra contra el terrorismo. Aunque no alcanza a cubrir los periodos estudiados en esta tesis es importante mencionarlo.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

4.2 Gobierno Andrés Pastrana 1998-2002

4.2.1 Antecedentes de la internacionalización del conflicto y la participación de los actores exteriores

A pesar que un conflicto interno lleva a una delimitación geográfica, pero hoy en día muchos de ellos, tienen elementos que los conectan internacionalmente. Por lo que hay una nueva categoría de análisis, en palabras de Ulrich Beck “conflictos nacionales internacionalizados desde dentro y políticamente globalizados”(Beck, *et al.*, 1998). En ese mismo sentido, Rosenau propone la clasificación de conflicto “interméstico”¹⁰⁹.

El conflicto colombiano en sí mismo es difícilmente explicable (Pécaut, 2004). Aunque no compartimos la sensación de ininteligible que dejan varios de los estudios consagrados al tema, queda claro que se trata de una situación extremadamente compleja trabajada por un conjunto de circunstancias históricas bastante particulares.

Del inicio de las guerrillas y el fenómeno paramilitar, al tráfico de drogas y la debilidad del Estado¹¹⁰, es difícil lograr una caracterización y delimitación del conflicto actual colombiano. Lo cierto es que es el único conflicto armado que perdura en un país latinoamericano en los últimos años (Visas, 2009).

En efecto, Colombia es un país cuya historia implica una serie de paradojas frente a su contexto latinoamericano y en general en el ámbito internacional. Hoy en día se sigue conociendo como la democracia más antigua de Sudamérica, este país sólo conoció un breve período de dictadura militar entre 1953 y 1957 y fue menos severo que en los

¹⁰⁹ El concepto interméstico hace alusión a un nuevo escenario en el que los gobiernos y sociedades han tenido que ajustar progresivamente a un mundo en el que cada vez es menos clara la distinción entre los asuntos internos y externos. Así, los “asuntos intermésticos” definen una nueva frontera, un nuevo escenario en el que, como consecuencia del fenómeno globalizador, el destino de las sociedades es definido (OJO END NOTE)

¹¹⁰ Aunque esta afirmación seguramente no la comparten varios gobiernos, es claro que ha existido una debilidad institucional que no le ha permitido al Estado y al gobierno mantener el monopolio legítimo de la seguridad y la justicia en todo el territorio colombiano.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

demás países de América Latina. En el momento del apogeo de las dictaduras militares en los años ochenta, en diez de los países suramericanos estaban instauradas en ocho, mientras Colombia representaba un modelo de moderación política y un ejemplo de estabilidad democrática (Bushnell *et al.*, 1996). Después de la Guerra Fría y el final de los proyectos revolucionarios percibidos como pasados o anticuados en el continente, con excepción de Cuba, el Estado colombiano continuó haciendo frente a varios grupos armados de guerrilla que reivindicaron su inspiración en las fuentes clásicas de los anteriores movimientos.

Hasta la mitad de la década de los años noventa las preocupaciones americanas y europeas se centraban en las dictaduras del Cono Meridional y en los movimientos revolucionarios de Centroamérica. En la actualidad, por el contrario, a pesar de algunas reivindicaciones de izquierda de varios gobiernos regionales, liderados de primera mano por Venezuela en cabeza de Hugo Chávez y que buscan un nuevo espacio político y regional que dista de las potencias mundiales, Colombia surge como un tema importante para la seguridad regional¹¹¹. Dos factores pueden explicar esta nueva visibilidad del conflicto colombiano: que la intensificación de la confrontación violenta amenace a la región y el deterioro económico y social que ha generado el conflicto¹¹².

Los años previos al período estudiado, distintos indicadores daban prueba de una profundización de la confrontación armada¹¹³. El tiempo de la guerra contra los carteles de la droga al final de los años ochenta aportaba parte de las estadísticas de muertes violentas en el país. Ahora bien, lo que constituye una novedad hacia mediados de los años noventa, es el refuerzo de los grupos guerrilleros y

¹¹¹ Varios trabajos académicos han examinado estos últimos años la cuestión de la aparición "negativa" de Colombia sobre la escena internacional. Ver Guerrero (1999) y Carvajal (2005)

¹¹² No solamente el fenómeno del desplazamiento se ha dado al interior del país, sino que han ido en aumento los desplazados que han cruzado la frontera, en especial con Ecuador.

¹¹³ Entre los distintos estudios a este respecto, ver, en particular a Echandia (1999) y Rangel(1999). Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

autodefensas, poniendo en peligro la institucionalidad existente. Fuentes de recursos económicos muy importantes¹¹⁴, como consecuencia de sus vínculos con el tráfico de drogas, las retiradas, la extorsión y las contribuciones privadas, así como el desvío de los fondos públicos, en particular, a nivel local, ayudaron a que estos grupos ejercieran fuerte influencia en algunas regiones del territorio colombiano.

La naturaleza de las acciones armadas también se modificó. Las confrontaciones entre los grupos al margen de la ley y las fuerzas del Estado o entre los mismos grupos (en particular, la guerrilla contra los paramilitares) aumentaron antes y durante el primer periodo estudiado¹¹⁵. En las zonas urbanas que albergan la mayoría de la población del país, la violencia del conflicto dejó de percibirse como un asunto de las zonas marginales y rurales para convertirse en una preocupación. No es por lo tanto asombroso que se haya elegido al Presidente Pastrana sobre la base de su compromiso de llevar un proceso de paz para poner fin al conflicto (Joxe, 1998) y tampoco que se haya elegido al Presidente Uribe (en dos ocasiones) con la firme idea de llevar seguridad a todo el país, recuperar el total del territorio en manos del Estado y el mensaje de la Seguridad Democrática. Sin embargo, ambos Presidentes tuvieron posiciones muy diferentes al interior del país e internacionalmente, uno con una apuesta de diálogo y una Diplomacia por la Paz y otro con una posición más “militarista” con un discurso de Seguridad Democrática y mano dura a los grupos armados.

La profundización del conflicto tuvo un papel determinante en la atención de la comunidad internacional hacia Colombia y en la década de los años noventa varios elementos del contexto global favorecieron la visibilidad de la situación del país. Por una parte, el interés renovado para los conflictos internos innegablemente desempeñó

¹¹⁴ Mary Kaldor (2001) clasifica este nuevo tipo de confrontación como *Nuevas Guerras*.

¹¹⁵ Mientras que los enfrentamientos entre las Fuerzas del Ejército del Estado y las guerrillas representaban un 53% de estas acciones entre 1985 y 1991, esta proporción alcanzó un 67% de la actividad de estos grupos entre 1991 y 1998. (Echandia, 1999)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

un papel en el reconocimiento creciente de la situación colombiana y por otro lado la problemática interméstica aparecida en el nuevo orden internacional (Visas, 2009).

En las confrontaciones armadas, los civiles constituyen la mayoría de las víctimas y Colombia no es la excepción. Parte de esta problemática se enfoca en dos preocupaciones principales en materia humanitaria, las cuales llamarón la atención internacional respecto a la situación colombiana: las violaciones de los derechos humanos y el desplazamiento masivo de poblaciones (Pardo, 1996). Entre hechos más preocupantes se cuentan las ejecuciones extrajudiciales, las torturas, las "desapariciones forzadas", las masacres y las retiradas, las cuales fueron objeto de múltiples condenas por parte de los organismos de defensa de los derechos humanos y de las ONG que actúan en este respecto. Estas violaciones se asignan a todos los protagonistas del conflicto, en particular, los protagonistas irregulares, incluidos los grupos de defensa personal, que habrían cometido la mayoría de las masacres y otras violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH). También las acciones cometidas por las guerrillas de izquierda, responsables del 33,7% de las violaciones de los derechos humanos y del DIH en 2000 según el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. En una menor medida, las fuerzas armadas oficiales también se asociaron a las fuerzas armadas ilegales¹¹⁶.

Por su parte, el desplazamiento forzado en Colombia evidencia una cifra alarmante de desplazados en el país¹¹⁷, Colombia se ubica entre los principales países con mayor

¹¹⁶ MINISTERIO de DEFENSA NACIONAL, En particular, los grupos de autodefensas serían responsables de 65,5% de las violaciones cometidas en 2000. Las ONG y los organismos internacionales (así como numerosos analistas) observan que "algunas brigadas del Ejército colombiano y traslados de la policía siguen promoviendo, apoyando y tolerando las fuerzas paramilitares, o incluso trabajando con ellos y aprovechándose, considerándolos como una fuerza combinada". Ver: Human Rights Watch. *The Sixth Division: Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia*. Septiembre de 2001. Ver también los informes de las Naciones Unidas de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos <http://www.unhchr.ch>

¹¹⁷ . Ver en particular: US Committee Refugees *World Refugee Survey 2002*. Disponible sobre <http://www.refugees.org/WRS2002.cfm>. Esta fuente calcula que 2.450.000 personas habrían sido Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

número de desplazados internos¹¹⁸. El fenómeno del desplazamiento interno también ha afectado a las fronteras colombianas, algunos de ellos han pasado las fronteras hacia Ecuador, Panamá y Venezuela para instalarse en estos países¹¹⁹. Otros colombianos huyen del país hacia los Estados Unidos y Europa, aunque vale la pena señalar que este fenómeno se ubica en la migración, más que en el refugio. Este fenómeno migratorio podría revelarse como un factor de internacionalización del conflicto, habida cuenta de las pesadas consecuencias que este problema coloca a escala internacional (Loescher, 1995).

El conflicto colombiano se vincula también con otras preocupaciones internacionales, como la lucha contra el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el lavado de dinero (Bouvier, 2009). El tráfico de drogas es obviamente uno de los principales factores de preocupación internacional respecto al conflicto colombiano, en particular, por Estados Unidos y Europa, donde Colombia es el principal proveedor de cocaína. Dentro del país, el dinero de la droga financia las actividades tanto de los grupos guerrilleros como de los grupos paramilitares, contribuyendo de esta forma a la perpetuación del conflicto, alimentando un círculo vicioso entre la droga y la violencia, el cual es muy difícil de romper. En este sentido, el Gobierno de Colombia hace hincapié en la "responsabilidad compartida", un principio que ha sido reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ha sido aceptado por la Unión Europea y por los

desplazadas en Colombia. También hay varias fuentes nacionales que lo han estimado entre ellos CODHES www.codhes.org

118 Según el informe mundial sobre desplazamiento presentado por ACNUR, Colombia alcanzó el primer lugar en número de desplazados en el mundo, seguida por Irak y El Congo. Los datos fueron entregados en junio del 2008 en Londres por el director de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Antonio Gutierrez, y confirman que Colombia es el país que cuenta con el mayor número de desplazados en el mundo con un cifra de 3.281.000 seguido por Irak que tiene 2.600.000 y El Congo con 2.060.000 personas en esta condición. http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=187

¹¹⁹ CODHES *Informe de N.39* 2000, según esta fuente, durante el año 2000 alrededor de diecisiete mil de personas pasaron a países vecinos. Para más información sobre el desplazamiento interno en Colombia, US Committee Refugees *La migración de los Colombianos hacia los países vecinos*, Ver también *el éxodo de colombianos*. EL Tiempo, 22 de Enero 2002.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Estados Unidos¹²⁰. Según este concepto, el fenómeno del tráfico de drogas depende tanto de la oferta como de la demanda. Así pues, el consumo de droga en los países desarrollados fomenta su producción, reforzando por esta vía los problemas de las zonas de producción (Ortiz, 2001). En el caso de Colombia, las distorsiones económicas y culturales que esta actividad ha generado en la sociedad colombiana, y el esfuerzo de combatir a los carteles de la droga, han producido enormes costos económicos y sociales. Al mismo título, la lucha contra la producción de droga en los países vecinos (en particular, en Perú y Bolivia) fue una de las causas fundamentales del desplazamiento de las culturas a las zonas forestales de Colombia (Tokatlian, 1997).

Otros elementos cuya responsabilidad ampliamente está en la comunidad internacional son la posibilidad de adquirir en los mercados internacionales las materias primas y la debilidad de los controles sobre los flujos financieros; todo esto con un gran efecto en la actividad de los traficantes. Argumentos similares se encuentran en el tráfico de armas hacia Colombia, la mayor disponibilidad de armamentos ligeros procedente de múltiples países productores refleja la ineficacia de las medidas de control y la reglamentación existente¹²¹. Otra preocupación sobre el conflicto colombiano, aunque a veces se ve como menor a nivel internacional es la degradación del medio ambiente. Lo que ha implicado devastar la selva colombiana para sembrar cultivos ilícitos, el vertimiento de químicos utilizados en el procesamiento de la coca a los ríos, entre otros (Vargas Meza, 1999).

¹²⁰ "Conceptos de responsabilidad compartida y acción concertada deberían guiar los esfuerzos de lucha contra la droga". *Asamblea General de las Naciones Unidas* - Sesión extraordinaria del 8 al 10 de junio de 1998. Comunicado de Prensa AG/766.

¹²¹ El ejemplo colombiano se describe en los principales estudios relativos a la problemática de las armas ligeras y portátiles, incluidos el Anuario del SIPRI y el Anuario Armas Ligeras 2001 del proyecto *Small Arms Survey* establecido por el GRIP. Ver: *SIPRI Yearbook Armaments, Disarmament and International Security 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001; *GRIP. Anuario Armas Ligeras 2001: Grande Plan sobre la problemática* Ginebra: Small Arms Survey. 2002

Frente a la internacionalización del conflicto y más específicamente una "internacionalización negativa" (Rojas, 2002), se evidencia actuaciones de los protagonistas internacionales con prioridades específicas. Por su parte, el Estado colombiano ha abierto la puerta a un refuerzo del papel externo en pro de la resolución del conflicto (Tickner, 2007).

La aparición de estos protagonistas desde la perspectiva de la cooperación internacional es nuestro interés de estudio y para eso hay que analizar tanto la evolución de la cooperación de los protagonistas exteriores hacia Colombia, como la dirección de la política exterior colombiana para los períodos analizados. Es interesante ver que desde perspectivas diferentes del conflicto, la actuación de la Unión Europea y Estados Unidos va a parecer distinta y que además de esta discordancia, hay dificultades en la complejidad misma del conflicto colombiano.

En este difícil contexto, las acciones concretas de cooperación han chocado entre las iniciativas de Europa con las de Estados Unidos y esto ha hecho que afecte severamente la eficacia de las mismas. Lo mismo ocurre con las estrategias frente al conflicto.

Así como en otros países, en Colombia ha habido dificultades en los procesos de paz y en las exploraciones de los mismos. De los conflictos nacidos entre los años setenta y noventa “un tercio ha finalizado mediante un acuerdo y el 7,5% ha terminado mediante la victoria militar de una de las partes; en otras palabras, la gran mayoría de los conflictos solo se resuelven por medio de negociaciones, no de la victoria militar” (Visas, 2009).

Es claro que buscar una salida al conflicto colombiano necesita una estrategia integral y que balancee los extremos de un voluntarismo pacifista versus un determinismo militarista. Debe ser un paso previo a la definición de unos contenidos de una nueva negociación con las FARC. Aunque no ahondaremos en el conflicto, es interesante ver que, desde los dos períodos analizados la política interna hacia el conflicto tuvo diferentes perspectivas y de esta misma forma la política exterior tuvo acentos diferentes.

En Colombia la construcción de paz ha desarrollado cierta inercia institucional interdependientemente de los gobiernos y procesos políticos particulares. En Colombia, la construcción de paz y negociaciones de paz avanza de manera independiente.

De esta forma, un conflicto internacionalizado es la consecuencia de un cúmulo de decisiones nacionales que directa o indirectamente terminan por establecer conexiones entre las esferas de lo interno y lo internacional. Lo que sí es un hecho, es que la degradación del conflicto fue el hecho que puso en alerta a la Comunidad Internacional y lo que con ello se traslada. Aunque es a partir del gobierno de Andrés Pastrana cuando se empezó a hablar abiertamente del conflicto con repercusiones internacionales Gobierno Andrés Pastrana Arango 1998-2002.

La crisis institucional, la degradación del conflicto y el deterioro de la imagen internacional al final del Gobierno Samper, hicieron que la apuesta por la paz durante la campaña de Andrés Pastrana, fuera la opción ganadora en esas elecciones.

Desde la llegada al gobierno, el presidente Pastrana, enfocó todos sus esfuerzos en una salida negociada al conflicto, para lo cual, era indispensable el apoyo de la

Comunidad Internacional. Y dicho apoyo no sería solamente como verificador de los acuerdos, sino se esperaba un involucramiento más activo de los actores internacionales. Ese involucramiento no sería sólo en el proceso, sino con aportes económicos para la etapa de negociación y lo que sería el posconflicto¹²².

De esta forma, la estrategia interna de paz, debía contemplar la recomposición de las relaciones exteriores, lo cual asumió desde el inicio de su mandato para dirigir personalmente parte de los asuntos internacionales del país, exaltando el carácter presidencialista de la política exterior del país (Tickner, 2007). Este esfuerzo lo complementó con el importante valor que le dio al multilateralismo, a la necesidad de diversificar la agenda y sobre todo a retomar y reconducir las deterioradas relaciones con Estados Unidos. Para el caso de la Unión Europea, se estableció un diálogo que hasta el momento no había establecido Colombia. Es por eso que durante este periodo se llegó a plantear el nacimiento de la doctrina “respice omnia”¹²³, para buscar un mejor relacionamiento a nivel internacional con todos los países.

De esta forma, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de Pastrana fue la construcción de la Paz y en ese sentido, la política exterior de Colombia se dirigió a conseguir perspectivas y enfoques del acontecer nacional y de las especificidades y dinámicas de nuestro conflicto interno, al igual que del accionar de los distintos actores que pretenden desestabilizar la democracia colombiana (Fernandez de Soto, 2004).

¹²² El involucramiento de la Comunidad Internacional a través de recursos económicos es lo que va a ser más adelante el Plan Colombia

¹²³ Esta doctrina, mirar al conjunto, mirar al universo, fue presentada por el canciller de la Administración Pastrana, Guillermo Fernández de Soto, como una estrategia que pretendía pluralizar a gran escala la política exterior (Fernandez de Soto, 2004)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

4.2.2 Diplomacia por la Paz

La gestión en política exterior del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango giró alrededor de la “Diplomacia por la Paz”. Esta consistía en recuperar la presencia internacional del país, internacionalizar el proceso de paz, obtener una mayor cooperación internacional y solidaridad política, y conseguir una comprensión objetiva, por parte de la comunidad internacional, sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley que operan en territorio colombiano. La Diplomacia por la paz logró realizar acciones frente a los países y Organismos Internacionales considerados como estratégicos, para cambiar la percepción que existía a nivel internacional, y especialmente en algunos países de la Unión Europea, sobre algunos grupos al margen de la ley en Colombia. Esto contribuyó a forjar un apoyo político a la tarea de la construcción de la paz. El efecto importante de esta diplomacia, fue la vinculación de la comunidad internacional al tema de la solución del conflicto colombiano por vía negociada hasta febrero del 2002.

Esta estrategia de política exterior buscaba coordinar la participación de los actores externos en el proceso de negociación con las FARC. Pero también llevó al gobierno a encontrarse con muy diversos intereses que como apoyo económico y político, involucraron gran cantidad de condicionamientos.

Los esfuerzos por normalizar las relaciones con Estados Unidos, que involucrarían un paquete de ayuda financiera, marcaron en la política exterior colombiana, en especial la Diplomacia para la Paz, con claros lineamientos que imponía la estrategia de seguridad norteamericana, que al inicio tenía su objetivo en la lucha antidrogas y luego de los acontecimientos del 11S, tuvieron al terrorismo como su objetivo. A pesar del carácter militarista de la estrategia de Estados Unidos: “no cabe duda que un importante logro de la política exterior de Pastrana lo determinó el hecho de que

Estados Unidos aceptara que para Colombia el tema de la paz era un asunto prioritario”(Cardona, 2001)

El gobierno colombiano, aceptó conectar la negociación del conflicto con la guerra contra las drogas, introduciendo el concepto de “corresponsabilidad” y pretendiendo que la comunidad internacional asumiera su parte frente al problema mundial de las drogas y su vínculo a la dinámica del conflicto; lo cual obligaba a las partes a cooperar solidariamente en su resolución (Fernandez de Soto, 2001).

Pero la ayuda, al involucrar varias de las actividades alrededor de la lucha contra las drogas, como la erradicación de cultivos ilícitos, involucraba un fuerte apoyo militar que permitiera el acceso a zonas con influencia de los grupos armados. Estas acciones vinieron acompañadas de apoyo norteamericano en inteligencia a las autoridades colombianas.

Finalmente, todas estas iniciativas terminaron construyendo el marco que guió la cooperación entre los dos países, dando origen a la redacción y aprobación de la versión final del denominado Plan Colombia (Borda, 2007). De esta forma, la apuesta por la paz del gobierno Pastrana, se mezcló con la estrategia contra las drogas de Estados Unidos.

Buscando apoyo de la Comunidad Internacional, el gobierno adicionó en su discurso del peligro del conflicto interno, como una amenaza y la necesidad de ayuda para su manejo. Llevando a que el gobierno manejara discursos diferentes frente a los donantes, tan pronto como la Unión Europea tomó distancia del componente militar de la estrategia. Llevando a que el discurso militar estaba enfocado a Estados Unidos y con la Unión Europea, el enfoque era en el desarrollo social y la crisis humanitaria.

Este manejo con diferentes discursos y la dificultad de unir intereses de tantos donantes en una misma Estrategia, hizo que el país dependiera de la cooperación norteamericana, “el gobierno no sólo admitiera un nivel considerable de injerencia en la planeación y ejecución del Plan Colombia sino que estimuló a ese país a involucrarse más de fondo en los asuntos internos colombianos” (Tickner, 2007).

Con la Diplomacia por la Paz, Andrés Pastrana logró alinear a muchos actores nacionales e internacionales, hacia la negociación del conflicto; pero el secretismo con que se negoció el Plan Colombia, la ausencia de debates públicos acerca de éste, las diferencias entre los discursos social y militar; hicieron generar desconfianza inclusive en los actores internacionales.

Con el fin de dar legitimidad al proceso, se conformó una comisión de acompañamiento y verificación de los acuerdos, la cual estuvo integrada por los “países amigos del proceso”, hecho que quedó acordado entre Pastrana y Tirofijo en el Acuerdo de los Pozos el 9 de febrero del 2001 ¹²⁴

4.2.3 Grupo de países amigos y la intervención por invitación

Ante la necesidad de respaldar políticamente la búsqueda de la paz, lo cual vino a traducirse en la configuración de un Grupo de Países Facilitadores - Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela - del proceso de negociación con las FARC. Un segundo grupo, denominado de Países Amigos - Cuba,

¹²⁴ “Entendiendo la importancia de la comunidad internacional para que el proceso de paz en Colombia tenga éxito, invitamos para el próximo 8 de marzo a un grupo de países amigos y organismos internacionales para informarlos sobre el estado y evolución del proceso e incentivar su colaboración. La Mesa Nacional de Diálogo y Negociación determinará la regularidad de estas reuniones” (Colombia, 2001)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

España, Francia, Noruega y Suiza -, prestó su concurso en las conversaciones con el ELN¹²⁵. Al igual que la Iglesia Católica y el enviado especial para Colombia de las Naciones Unidas, James Lemoyne.

A finales del 2001, como consecuencia del aumento de denuncias en las que señalaban que la guerrilla estaba utilizando la “zona de despeje” para fortalecerse militarmente, ocultar secuestrados y continuar con el negocio de las drogas; esta situación sumado a que la negociación se encontraba en un punto muerto cuando Pastrana terminó la negociación. Pero los países amigos y la gestión de Lemoyne ayudaron a retomar las negociaciones en enero del 2002, permitiendo que a inicios de febrero las partes se comprometieran a continuar las negociaciones y en las que el Grupo de Países Amigos tendría un papel más protagónico. A pesar de estos esfuerzos, las FARC continuaron con los secuestros y la actividad del narcotráfico, por lo que llevó al gobierno de Pastrana a tomar la decisión unilateral de terminar los diálogos el 20 de febrero del 2002, terminando el área de despeje y el proceso de paz.

Con la finalización los diálogos con las FARC, la comunidad internacional continuó acompañando a Colombia y exhortó a los grupos al margen de la ley para que avanzaran en el proceso. Los grupos de países amigos continuaron después de terminados los diálogos, incluso después del cambio de Gobierno. Este respaldo no solamente se hizo por parte de los principales donantes de Colombia, sino de los países latinoamericanos y prueba de ello quedó manifestada en varias declaraciones de Cumbres y mecanismos regionales. En la Cumbre biregional UE-ALC celebrada en Madrid¹²⁶, la declaración rechazaba los actos terroristas llevados a cabo contra la población civil en Colombia, el secuestro y toda práctica que vaya en detrimento del respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Terminados

¹²⁵ Claramente estos grupos de países amigos empieza a jugar un rol importante en el conflicto colombiano, pero también en la dinámica interior del país.

¹²⁶ Cumbre UE-ALC, Madrid 2002

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

los diálogos en febrero del 2002, el gobierno colombiano, complementó su estrategia diplomática con la inclusión de los grupos armados ilegales en la lista de grupos terroristas, la Unión Europea incluyó a las FARC en junio de 2002 y más adelante al ELN (2002) .

4.2.4 Plan Colombia y la necesidad de involucrar a la Comunidad Internacional

Frente a los aspectos de cooperación internacional, el Gobierno de Andrés Pastrana presentó a la comunidad internacional el Plan Colombia, como programa integral de desarrollo social y fortalecimiento institucional, fue ampliamente promovido y divulgado a nivel internacional para conseguir la cooperación financiera y técnica, como complemento al aporte nacional. Para ello se contó con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, en el marco del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz que se reunió sucesivamente en Mesas de Donantes: Londres (junio 19 de 2000), Madrid (julio 7 de 2000), Bogotá (octubre 24 de 2000) y Bruselas (abril 30 de 2001), y que fue seguido por misiones técnicas de identificación de proyectos.

El Gobierno de los Estados Unidos formó parte activa de este grupo de apoyo e igualmente de forma bilateral ha sido el mayor aportante a la estrategia, por lo cual desde ese momento Plan Colombia se identifica como una estrategia bilateral de cooperación. A pesar que Plan Colombia, contenía un componente militar y uno social, Estados Unidos no se concentró exclusivamente en la lucha antinarcóticos y en ayuda militar, sino que su contribución se extendió a áreas como el desarrollo alternativo, el fortalecimiento de la justicia, la preservación del medio ambiente, los derechos humanos, el mejoramiento del sistema carcelario, entre otros. El reinicio de las actividades de la USAID en nuestro país fue fundamental para el capítulo social del Plan Colombia.

La Unión Europea, por su parte, escogió contribuir a algunos proyectos sociales del Plan Colombia. Es importante reconocer la voluntad de cooperación de la UE, que siguió después de la ruptura del proceso de paz con las FARC y coincide con la puesta en marcha de los Laboratorios de Paz, el Programa de Cooperación de la UE hacia Colombia.

Frente a las relaciones bilaterales, el Gobierno Pastrana hizo un gran esfuerzo por la normalización de las relaciones con Estados Unidos, con un diálogo político del más alto nivel con el Ejecutivo y el Legislativo y la creación de mecanismos institucionales de cooperación, los cuales se encontraban en franco deterioro¹²⁷. Vale la pena señalar que desde el Gobierno Pastrana se ha podido cimentar una alianza estratégica para la defensa de la democracia en Colombia, la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas, la protección del medio ambiente y la creación de espacios de oportunidad para el comercio y la inversión con Estados Unidos.

El apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia constituyó un eje central de la cooperación bilateral. Ha sido importante en la implementación de los distintos componentes del Plan Colombia, incluyendo los relativos al fortalecimiento institucional y desarrollo social y a la lucha contra el problema de las drogas. Esta cooperación se ha complementado con los recursos aprobados para nuestro país en el marco de la Iniciativa Regional Andina. La Iniciativa Andina contra las drogas, fue concebida a comienzos del año 2001 en la Administración Bush. Se planteó la idea de que la solución al problema de las drogas requería una aproximación regional como enfoque integral para abordar la problemática del combate de las drogas, tomando en consideración los asuntos relativos al desarrollo social, el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico. El Gobierno de Colombia apoyó esta idea en

¹²⁷ Es de recordar que durante el Gobierno de Samper, Estados Unidos le retiró la visa al presidente.
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

cuanto constituye un complemento a la acción desplegada dentro del Plan Colombia y se constituyó como el destino principal de la Iniciativa (Exteriores, 2003).

La peculiar dinámica del conflicto interno en Colombia ha hecho que en la agenda con los países vecinos figure de forma prioritaria el desarrollo fronterizo, al igual que la seguridad y la preocupación de dichos Estados por las incidencias que pueda tener de nuestro conflicto interno. Con la Unión Europea, se buscó un acercamiento a la Comisión y el Parlamento Europeo, así como a los Estados miembros. Varios Estados de la Unión - España, Francia, Italia y Suecia - formaron parte de los Grupos de Países facilitadores de los diálogos con los grupos insurgentes. El tema de los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario, conjuntamente con la búsqueda de una solución política del conflicto, seguirán ocupando un lugar fundamental en el manejo de la relación con la UE (Exteriores, 2003).

Colombia buscó conseguir en los foros multilaterales la aceptación del principio de la responsabilidad compartida como base para el tratamiento y manejo de los temas globales que nos afectan directamente, principalmente el problema mundial de las drogas ilícitas, el terrorismo y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Consciente de los nexos entre el narcotráfico y terrorismo, el Gobierno de Colombia asumió una actuación protagónica en el Consejo de Seguridad para el diseño de estas decisiones y participó activamente en la Vicepresidencia del Comité contra el Terrorismo, encargado de evaluar los esfuerzos desplegados por los Estados. Colombia hizo parte del Consejo de Seguridad de la ONU durante este período, donde históricamente, ha mantenido una política de Estado coherente y uniforme, sustentada en la defensa de principios y valores y en el respeto por las normas del Derecho Internacional, así como una actuación consistente con los compromisos políticos que se derivan de la pertenencia al Movimiento de Países No Alineados.

De esta forma, la política exterior del Gobierno del Presidente Pastrana (1998-2002), fijó como estrategia central la búsqueda de apoyo internacional al proceso de paz que desde el año 1999 desarrolló el Gobierno Nacional con las FARC y El ELN¹²⁸. Este proceso estableció dos frentes de acción complementarios: el apoyo logístico y económico global al país a través del Plan Colombia y la participación de la comunidad internacional como un aval al proceso de paz. Por su parte el Plan Colombia fue propuesto como una estrategia integral diseñada para consolidar en el mediano y largo plazo condiciones de conciliación, paz y desarrollo social, mediante la implementación de cuatro componentes complementarios: 1) Proceso de Negociación del Conflicto Armado; 2) Estrategia Antinarcoóticos; 3) Recuperación Económica y Social; 4) Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social¹²⁹ (Fernandez de Soto, 2001). El Plan Colombia fue planteado inicialmente por el Presidente Pastrana como un “Plan Marshall” para el país, que puede también emparentarse con el “Plan Especial de Cooperación para apoyar América Central” aprobado por las Naciones Unidas en 1998, con el apoyo del BID. El Plan Colombia nació como la “herramienta fundamental para canalizar la cooperación internacional sobre una base planificada y programática sustentada en la idea de que si Colombia avanza en la solución de su conflicto interno, avanzaremos también en la solución de los principales problemas que tiene el país y que son preocupación de la comunidad internacional, como el problema mundial de las drogas, el respeto y defensa de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente” (Fernandez de Soto, 2004).

¹²⁸ “Se trataba de la decisión y la acción del Gobierno colombiano de ofrecer a la comunidad internacional una visión clara y objetiva de la situación de conflicto que vivía Colombia en ese momento y del proceso de paz que estábamos adelantando con la certeza de que era una oportunidad propicia para sentar las bases firmes para el futuro del país. En consecuencia, la Diplomacia por la paz buscaba conseguir el respaldo político, la cooperación financiera y la asistencia técnica de la comunidad internacional para llevar a cabo el proceso de paz que lideró el Presidente Pastrana desde el comienzo de su administración, como expresión de la transparencia con que buscábamos manejar el proceso de negociación política del conflicto interno frente a los actores nacionales e internacionales (...). La Diplomacia por la Paz debe ser entendida como la estrategia central de la política exterior para que la comunidad internacional reconociera que Colombia no podía lidiar sola con los problemas internos cuya solución estructural se encontraba atada, en forma inexorable, a una agenda multilateral”. (Fernandez de Soto, 2004)

¹²⁹ El Plan contempló en su propuesta inicial 10 estrategias, que fueron sintetizadas en las 4 mencionadas.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Desde un principio algunos países europeos y otros donantes vieron con recelo la formulación de un plan de cooperación hacia Colombia que, además de no haber sido consultado con ellos, estaba centrado básicamente en el componente represivo mediante acciones de un aparato militar fortalecido. En este contexto y como una forma de complementar estos aspectos del Plan Colombia, el gobierno nacional, con el apoyo del Banco Mundial, desarrolló una estrategia paralela dirigida hacia la Unión Europea, los países de la región y otros países desarrollados, como Canadá y Japón. Los programas de cooperación desarrollados por este grupo de países estuvieron centrados en apoyar integralmente a la población afectada¹³⁰, la defensa de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; apoyar el fortalecimiento institucional de la nación y realizar otras acciones puntuales para la atención de desplazados y el desarrollo alternativo. Esta cooperación se organizó a través de las Mesas de Donantes, celebradas en Londres (abril 2000) como mesa preparatoria de la “Mesa de Aportantes” que se celebraría en Madrid (julio 2000) y Bruselas año), escenarios en los cuales se buscaba orientar y obtener flujos de cooperación internacional hacia el país. En particular, la Unión Europea centró su contribución a través de los llamados “proyectos de desarrollo y paz”, dentro de los cuales se desarrollan los Laboratorios de Paz como programa bandera de la cooperación, dirigidos a apoyar la recomposición del tejido social en zonas estratégicas, promover mayor equidad y mejores condiciones de vida y oportunidades para la población como bases para crear una paz duradera, y en los programas de asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto.

4.2.5 Apuesta por la Paz: Diálogos de Paz – Zona de distensión

La internacionalización de una eventual solución a los problemas de violencia generados por grupos armados ilegales en Colombia fue el canal que permitió la participación directa de países y organismos internacionales en las conversaciones con

130 En esa época se hablaba de población afectada, no de víctimas del conflicto como hoy en día se conocen.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

las FARC y el ELN y a través de programas de cooperación internacional relacionados con este proceso (Rettberg, 2010).

Por invitación del Gobierno, en 2001 el respaldo político internacional a Colombia se concretó en la creación de una Comisión Facilitadora Internacional del proceso de paz con las FARC, conformada por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, Naciones Unidas y la Iglesia Católica. El punto 9 del Acuerdo de los Pozos¹³¹ suscrito en febrero del 2001 dice: “Entendiendo la importancia de la comunidad internacional para que el proceso de paz en Colombia tenga éxito, invitamos para el próximo 8 de marzo a un grupo de países amigos y organismos internacionales para informarlos sobre el estado y evolución del proceso e incentivar su colaboración. La Mesa Nacional de Diálogo y Negociación determinará la regularidad de estas reuniones”(Exteriores, 2003). Manifestaciones de este tipo también se dieron en los acuerdos de cronogramas para el futuro proceso de paz, en enero y febrero del 2002. Éste último poco antes de interrumpirse el proceso de paz, también se expresó¹³² en varios Acuerdos, la forma como participaría la comunidad internacional. Un segundo grupo, el de “Países Amigos” del proceso de paz con el ELN (Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza) participó en las conversaciones con ese grupo, cuyos primeros contactos se habían dado en 1998, mediante el Acuerdo de Viana, firmado por la Cancillería española en febrero de 1998 y luego con el Acuerdo de Puerta del Cielo, firmado en Maguncia, Alemania en julio del 1998 por el ELN y una comisión de representantes de la sociedad civil. Los diálogos con este grupo fueron interrumpidos constantemente por diferentes acciones violentas del ELN¹³³. Luego los diálogos fueron trasladados a Cuba, y continuaron durante el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

¹³¹ Acuerdo firmado en febrero del 2001 entre Andrés Pastrana, Presidente de Colombia y Manuel Marulanda Vélez, FARC-EP

¹³² Acuerdos sobre el acompañamiento de la comunidad internacional en las mesas de diálogo,

¹³³ Entre ellas, el secuestro de un avión de Avianca en abril 1999, el secuestro de 140 personas en la iglesia La María en Cali en mayo 1999, la tragedia de Machuca en octubre del 2002, etc.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La participación de estos grupos de países en las conversaciones con los grupos armados constituyó un “aval” internacional al proceso. Se centró principalmente en un diálogo directo del Gobierno Nacional con las FARC, el cual se adelantó en la “Zona de Distensión”¹³⁴. La zona de 42.000 km² de los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vistahermosa y San Vicente del Caguán, tuvo una vigencia inicial hasta el 7 de febrero de 1999, que fue prolongándose sucesivamente hasta febrero de 2002, para un total de 3 años y medio. La Comisión de Facilitación participó activamente en las reuniones de la Mesa de Diálogo y Negociación y estuvo presente en la firma de los acuerdos, acerca de los cuales había hecho en su momento algunas recomendaciones y cumplió un papel importante en momentos críticos de las conversaciones, propiciando el acercamiento necesario para continuar el proceso. Vale la pena mencionar, a pesar que no será nuestro enfoque de estudio, el papel que jugaron las Naciones Unidas en las negociaciones de paz, tanto con las FARC como con el ELN. El Presidente Pastrana solicitó a Naciones Unidas su participación como facilitador de las conversaciones y negociaciones con los grupos armados. El Secretario designó a Jan Egeland en 1999 como representante especial para Colombia, quien fue reemplazado en 2002 por James Lemoyne, quien lo había acompañado en la misión (Exteriores, 2003).

El fin del proceso de paz con las FARC en febrero de 2002 implicó un replanteamiento de la participación de los actores internacionales. La comunidad internacional manifestó su comprensión del hecho con su apoyo al país¹³⁵, el cual se concretó, entre otros hechos, en la inclusión de este grupo ilegal en la lista de grupos terroristas de la Unión Europea en junio del 2002 (Fernandez de Soto, 2004). El proceso con el ELN continuó unos meses más, hasta mayo de 2002 cuando el Presidente Pastrana suspendió las conversaciones, ante la ambigua posición del grupo y sus inviabilidades

¹³⁴ La zona de distensión fue establecida en octubre 1998, como desarrollo de la ley 418 de orden público, mediante la cual como concesión unilateral “se otorgara un espacio para la celebración de negociaciones con el mencionado grupo guerrillero, sin que ello significara alguna forma de abdicación del Estado colombiano a su soberanía sobre ese territorio”. (Fernandez de Soto, 2004)

¹³⁵ Entre las declaraciones inmediatas de respaldo al país en ese momento debe resaltarse la del Grupo de Río (abril 2002) y la de la Unión Europea-América Latina y el Caribe (mayo 2002).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

exigencias relacionadas con la financiación de la tregua. El proceso no desapareció completamente en la medida en que se mantuvieron contactos a través de un grupo compuesto por diferentes estamentos de la sociedad colombiana. Sin embargo, esta ruptura de los procesos de paz hizo necesaria una revisión sustancial de la participación de la comunidad internacional, en la medida en que no había proceso de diálogo alguno para avalar internacionalmente (Fernandez de Soto, 2001).

En resumen lo más destacable de la política exterior del Gobierno Pastrana, se podría decir que es la recuperación de la presencia de Colombia a nivel internacional, la internacionalización del proceso de paz y a su vez del conflicto, el reconocimiento de la comunidad internacional sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley en Colombia, el logro del más alto nivel histórico de cooperación económica, política, militar y social entre los Estados Unidos y Colombia, el entendimiento a cabalidad de la Unión Europea de la verdadera realidad colombiana y la definición de una agenda de cooperación con Colombia y la obtención de la solidaridad política de múltiples países y de una mayor cooperación internacional con Colombia (Fernandez de Soto, 2004).

4.3 Gobierno Álvaro Uribe Vélez 2002-2006

4.3.1 Política de Seguridad Democrática

La elección de Alvaro Uribe, fue el castigo a la política de negociación de paz de Pastrana, ya que ante la degradación del conflicto y la frustración frente a las negociaciones, fue el escenario para que el discurso de confrontación y mano dura de Uribe encontrara completa aceptación.

La situación de política interna no fue lo único que ayudó a la elección de Uribe; el ambiente internacional luego del 11S, la frontera entre lucha insurgente y el

terrorismo era cada vez más difusa. Y de esta forma, mucho más alineado con el discurso estadounidense de lucha contra el terrorismo. En el escenario internacional, fue Pastrana, quien terminadas las negociaciones logró en muy poco tiempo que la Comunidad Internacional, tanto Estados Unidos, como la Unión Europea incluyeran a los grupos armados en las listas de terroristas, retirando el status político a los grupos armados (Villar, 2004).

Sumado a esto, tanto Pastrana como Uribe re direccionaron la estrategia del Plan Colombia, obteniendo incluso por parte del Congreso norteamericano la autorización para utilizar el componente militar en operativos contrainsurgentes.

La principal tarea del primer mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez fue fomentar la Gobernabilidad Democrática, en los frentes interno y externo, por eso se habla del paso del Proceso de Paz (bandera de Pastrana) a la Seguridad Democrática (bandera de Uribe). La Seguridad Democrática, implicó trabajar en varios frentes: continuar y acelerar el fortalecimiento de las fuerzas militares para desarrollar una ofensiva militar con miras a recuperar el control total del territorio, imponer el estado de derecho y aislar a los grupos armados ilegales, fomentando de igual forma la desmovilización y la reinserción, lo que se conoce como la parte militarista. Por otra parte, se diseñó un conjunto de programas complementarios para generar confianza ciudadana y hacer más efectiva la acción contra los grupos ilegales, basados en la cooperación ciudadana, en redes de comunicación, en una red de informantes y en el respeto a los derechos humanos. Se pusieron programas de desarrollo alternativo y de atención a población afectada, también se mantuvo abierta la puerta a la negociación con los grupos armados ilegales, con la condición de mantener ciertas condiciones, dentro de las cuales estaba dejar de cometer actos terroristas (secuestro, extorsión, ataques a la población civil, etc.) (Colombia, 2002).

Agotado el esquema de negociaciones en los últimos meses del gobierno del Presidente Pastrana¹³⁶, el gobierno de Uribe buscó que la comunidad internacional asumiera responsabilidades frente a la problemática colombiana, pero con una visión bastante distinta entre ambos gobiernos. Esta petición de apoyo internacional para la lucha contra las drogas ilícitas y los grupos armados ilegales se sustentó en una política interna que destinó recursos para las fuerzas militares, obtenidos de contribuciones especiales de la sociedad colombiana¹³⁷ y de la racionalización del propio aparato gubernamental¹³⁸, y un esfuerzo interno que la comunidad internacional insinuó como “contrapartida” necesaria a la cooperación internacional.

Desde el principio, Alvaro Uribe calificó la situación colombiana como un fenómeno terrorista que se alimentaba de los recursos del narcotráfico, entendiéndolo como una gran amenaza de desestabilización de la región. Su posición fue contraria a la de su antecesor, en la forma del tratamiento del conflicto al interior del país, así como en el escenario internacional. El discurso y la gestión del conflicto armado, incorporó aspectos de securitización y se alineó aún más con el discurso norteamericano antiterrorista. Hubo continuidad con el Embajador de Colombia en Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, quien había participado en el diseño y cabildeo del Plan Colombia y fue clave en la estrategia emprendida por el gobierno para que el conflicto fuera visto como “la mayor amenaza terrorista del hemisferio occidental”.(Tickner, *et al.*, 2003).

El gobierno de Uribe, unilateralizó su gestión exterior, a diferencia de lo que había hecho Pastrana, multilateralizando la agenda. Marcando un liderazgo fuerte en cabeza

¹³⁶ Si bien se mantuvieron algunos contactos con los Autodefensas Unidas de Colombia AUC antes del 2002, sólo hasta octubre del 2002, algunos bloques tomaron la decisión de acogerse a la iniciativa de paz del Gobierno y solicitaron la intervención de la Iglesia Católica en el proceso. Fue en noviembre del 2002 que se realizaron las primeras reuniones formales del gobierno con los tres bloques, las Autodefensas Unidas de Colombia, el Bloque Central Bolívar y la Alianza Oriente y se comprometieron a cese de hostilidades a partir del mes de diciembre de ese año.

¹³⁷ Impuestos especiales, patrimonio, guerra, etc.

¹³⁸ Esfuerzo por disminución del aparato de gobierno, mezcla de Ministerios, cierre de Embajadas, etc.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

del propio Presidente y acercándose nuevamente a la doctrina del “respice polum”, evidenciando la dependencia mantenida con Estados Unidos a lo largo del último siglo.(Carvajal, *et al.*, 2005)

De esta forma, el Plan Colombia adoptó una nueva visión alineada con los intereses estadounidenses, mezclando los objetivos terroristas y de narcotráfico en el concepto que etiquetó a los grupos armados, el narcoterrorismo¹³⁹. Una vez, el gobierno colombiano logró que el conflicto colombiano encajara dentro de la estrategia antiterrorista, empezó a recibir ayuda financiera para la persecución de los grupos armados. Fue como de esta manera, en el paquete de ayuda financiera que el Presidente Bush solicitó al Congreso para el 2003, había una partida presupuestal para la lucha antiterrorista.(Tickner, *et al.*, 2003).

Adicional al apoyo financiero, Estados Unidos envió instructores para capacitar a las fuerzas armadas; así mismo se contribuyó a la creación y fortalecimiento de varias divisiones militares y policiales como organismos de inteligencia, batallones de montaña, unidades antiterroristas urbanas, fuerzas comando dirigidas a la persecución de líderes insurgentes y paramilitares entre otras (Urigüen, 2005; Rojas, 2006; Ballén Molina, 2008) .

En concordancia con lo anterior, el gobierno colombiano buscó fortalecer esa alianza con Estados Unidos, por un lado reafirmando el carácter de Colombia, como socio incondicional, no sólo en la lucha antiterrorismo, sino en muchos intereses regionales y globales. Colombia fue el único país suramericano en apoyar la invasión a Irak y se

¹³⁹ El concepto narcoterrorismo fue usado por primera vez en 1983 por el presidente peruano Fernando Belaúnde Terry para describir los actos terroristas que en el marco de la lucha contra las drogas se suscitaban en su país. Con el paso de los años la degradación del problema de las drogas llevó a que se ampliara su utilización, siendo incorporado por organismos como la DEA, quienes lo han definido como: “la participación de actos terroristas de grupos asociados de cualquier forma con la industria del narcotráfico”(Holmberg *et al.*, 2009)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

empeñó en contrapeso ideológico de los gobiernos de centro-izquierda suramericanos¹⁴⁰.(Carvajal, *et al.*, 2005).

Adicionalmente, en su afán por legitimar internacionalmente la política de Seguridad Democrática, tuvo salidas que causaron no solamente rechazo al interior del país, sino a nivel internacional, con el trato hacia las ONG,s.¹⁴¹

Así mientras tenía una estrategia enfocada para enfrentar el conflicto, apoyado militarmente por Estados Unidos, la confianza con los países vecinos y la confianza con los Organismos Multilaterales se degradó progresivamente(Vela *et al.*, 2010). Así mismo, mientras se recuperaba militarmente el territorio, el conflicto se trasladó hacia las fronteras, generando conflictos adicionales con estos países. De esta forma el carácter presidencialista en las relaciones exteriores, aisló y confrontó al gobierno con muchos sectores de la comunidad internacional y también cerró la posibilidad de buscar una solución política al conflicto colombiano.

4.3.2 Procesos de Desmovilización individuales y colectivos – Ley de Justicia y Paz

Si bien la ruptura del proceso de paz tuvo inicialmente el apoyo de la comunidad internacional, la política de Seguridad Democrática generó escepticismo en muchos países y esto a su vez generó la incompreensión de las políticas y acciones del Gobierno (Tickner, *et al.*, 2003). En una segunda etapa se buscó el mejor entendimiento de los procesos de negociación con los grupos armados ilegales (la desmovilización de las autodefensas, diálogos con el ELN y acercamientos con las FARC para liberación de

¹⁴⁰ El gobierno de Uribe tuvo poco interés por los países vecinos. Esto se evidenció en varios momentos, como en la candidatura para la Secretaría General de La OEA, donde Colombia apoyó al candidato de Estados Unidos.

¹⁴¹ En reiteradas ocasiones, acusó y atacó a las ONGs nacionales como internacionales.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

secuestrados) y en particular de la Ley de Justicia y Paz¹⁴². La diplomacia estuvo a cargo de la Presidencia, la Vicepresidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quienes desarrollaron una agenda diplomática que explicó en el exterior los frentes de acción de la política de seguridad democrática (Exteriores, 2003).

Adicionalmente, se hicieron esfuerzos por la mejor comprensión y mayor apoyo a la Ley de Justicia y Paz, que se adoptó como marco legal para los procesos de negociación adelantados con los grupos armados ilegales. Ley que no implicó cambios estructurales en el Estado colombiano para su aplicación. El primero de estos procesos, fue con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y consistió en un proceso de desmovilización colectiva. Esta Ley fue primera en su género en Colombia y articula los procesos de negociación con la aplicación de la justicia, a diferencia de leyes anteriores colombianas y en el exterior que daban el indulto o amnistía¹⁴³. La ley fue producto de muchos debates y críticas, al interior del gobierno, del Estado, los medios, la sociedad civil y fue adoptada previo proceso constitucional¹⁴⁴. A la comunidad internacional fue presentado en la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional, celebrada en Cartagena en febrero del 2005.

¹⁴² Ley 975 de 2005 (julio 25). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados ilegales al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

¹⁴³ “La Ley 975 de 2005 es una ley ordinaria que regula un procedimiento penal. No puede ser equiparada a una ley de amnistía o indulto, que para su aprobación requiriera de una mayoría calificada por cuanto no impide proseguir los procesos penales ya iniciados ni elimina las penas. Concede un beneficio penal en aras de la paz” Comunicado de la Corte Constitucional de Colombia sobre la sentencia que declaró ajustada a la constitución la ley 975 de 2005. Revisada en mayo 2006 en <http://www.constitucional.gov.co/corte/>

¹⁴⁴ El debate nacional se inició con la presentación al Congreso en septiembre de 2003 como proyecto de ley de “alternatividad penal”. Bajo el liderazgo del Presidente se adelantó un debate nacional que terminó en abril del 2004, en un consenso con los ponentes del proyecto en la Comisión Primera del Senado, donde se adelantó una amplia discusión. Esta quedó plasmada en el proyecto final presentado de nuevo al Congreso en febrero del 2005. El texto conciliado y aprobado en junio de 2005 se conoce como la “Ley de Justicia y Paz”.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La Ley generó muchas críticas por considerarse “insuficiente” para desarrollar un proceso de reinserción con las Autodefensas (Camacho *et al.*, 2005). Para el proceso con las Autodefensas el apoyo más significativo, frente a la distancia que plantearon la mayoría de los países, fue la Misión de Acompañamiento del Proceso de paz de la OEA (MAPP/OEA) (Holmberg, *et al.*, 2009), que contó con el respaldo político y financiero de países como Países Bajos, Noruega, Irlanda, Brasil y España. Los países que apoyaron la misión de la OEA, prefirieron hacer sus aportes vía el organismo y no de manera bilateral. El otro eje fundamental de la política exterior y complementario de este anterior, fue el relanzamiento de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional (Exteriores, 2003). La lucha de Colombia contra el narcotráfico ha recibido algunos apoyos políticos por parte de la comunidad internacional, que se han traducido en recursos de cooperación internacional al apoyo de programas humanitarios para atender el desplazamiento forzado y a incentivos a las exportaciones colombianas como fuente de empleo alternativo y seguro como se ha comentado anteriormente (Bagley, 2000).

El Convenio entre la OEA y el gobierno nacional fue firmado en enero del 2004, definió los siguientes mandatos para la Misión (Holmberg, *et al.*, 2009):

- 1) Efectuar un acompañamiento amplio y flexible a la política de Paz con los grupos armados ilegales, contemplando, la verificación del proceso de paz, en especial en lo que hace referencia el cese al fuego y de hostilidades, desarme y desmovilización y reinserción; también a las iniciativas de gobierno, de la sociedad civil y otras instancias, mediante el apoyo a la movilización de recursos para dichas iniciativas políticas, programas y actividades; verificación de la entrega de armas, que sean pactadas, monitorear su estricto cumplimiento y definir programas para su destrucción; apoyo a las iniciativas locales en zonas de conflicto, promoviendo medidas de fomento de la confianza y la reconciliación que desarrollen una cultura de democracia, paz y resolución pacífica de la violencia, así como la identificación,

formulación y gestación de iniciativas y proyectos de contenido social en dichas áreas.

- 2) A fin de cumplir con sus objetivos y mandatos, la Misión podrá realizar las funciones siguientes: verificar el cumplimiento de los acuerdos que sobre el cese al fuego y hostilidades, de desmovilización y desarme, y de reinserción de los grupos armados ilegales, a los que llegue el gobierno con los grupos armados organizados al margen de la ley; proponer, monitorear y evaluar la implementación de Medidas de Confianza y Seguridad entre el gobierno y los grupos armados organizados al margen de la ley, con el fin de prevenir incidentes que puedan perturbar el normal desarrollo del proceso de cese de fuego y de hostilidades, desmovilización y desarme y reinserción; proponer al Gobierno y a los grupos armados organizados al margen de la ley otras recomendaciones para facilitar el desarrollo del proceso de negociación, pero no podrá participar ni opinar sobre el mismo, a menos que específica y puntualmente, su colaboración sea solicitada de común acuerdo por ellas.
- 3) En el desempeño de sus funciones, la MAPP/OEA cumplirá con los principios generales de la carta de la OEA y de otros tratados y acuerdos internacionales pertinentes, respetará la Constitución y las leyes de la República de Colombia y actuará de conformidad con los principios de operación siguientes: autonomía, neutralidad y flexibilidad.

En los últimos años el combate contra las drogas ilícitas entró en una nueva fase, ya que los grupos armados ilegales se vincularon directamente a la producción y exportación de las drogas, de esta forma el Gobierno unificó las acciones de los dos problemas tratando de lograr una respuesta unificada por parte de la comunidad internacional. (Otero Prada, 2007). Si bien el principio de responsabilidad compartida es claro para la comunidad internacional en cuanto a la lucha contra el problema mundial de las drogas, en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo el gobierno buscó apoyos individuales.

Colombia obtuvo apoyos específicos tanto bilaterales como multilaterales¹⁴⁵, logró la declaratoria de los grupos armados como terroristas¹⁴⁶ y la persecución internacional de sus integrantes, así como el apoyo a los procesos de desmovilización y reinserción. En febrero del 2002, los recursos de cooperación internacional entregados por Estados Unidos a través del Plan Colombia pudieron ser utilizados contra los dos fenómenos¹⁴⁷. Se buscó que los esfuerzos del Gobierno y el pueblo colombiano requieran el compromiso firme y decidido de la comunidad internacional. Colombia pide al mundo el apoyo solidario para derrotar el terrorismo, así como también somos solidarios con la lucha mundial contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se exprese (Exteriores, 2003; Tickner *et al.*, 2006).

Dado la anterior el mayor desafío en materia de política exterior fue transmitir el mensaje de la Seguridad Democrática, ya que con el cambio de Gobierno se pasó de una Diplomacia de Paz a una “Diplomacia más dura”(Tickner, *et al.*, 2006), en donde los mensajes para con los grupos armados fueron más duros, sin cerrar la posibilidad de diálogo, pero con condiciones muy expresas del Gobierno¹⁴⁸. La agenda diplomática esta vez fue liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero claramente hubo un protagonismo y concentración en cabeza del Presidente, dirigiendo todos los frentes de política exterior alrededor de la seguridad democrática. Buscó una pedagogía internacional acerca de la naturaleza y los alcances del conflicto

¹⁴⁵ Entre otras deben citarse la Resolución 1465 de la ONU contra el terrorismo en Colombia, la Resolución 837 del Consejo Permanente de la OEA contra el terrorismo en Colombia, la declaración independiente sobre la situación de Colombia en el marco de la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, la declaración de Panamá de los países centroamericanos y Argentina de apoyo a la política de seguridad democrática, la declaración de respaldo a Colombia y rechazo al terrorismo de NOAL, la declaración de los países miembros del Grupo de Río en la Cumbre de Cuzco, entre muchas otras declaraciones

¹⁴⁶ Las oficinas de las FARC en varios países europeos, la libertad de comunicaciones y la libertad con que se movían sus miembros fue restringida. Fue capturado Simón Trinidad en Ecuador, Rodrigo Granda en Venezuela y Francisco Antonio Medina en Brasil, quienes eran voceros de las FARC a nivel internacional.

¹⁴⁷ “ In FY2002, President Bush also sought authority to expand the circumstances under which funding for the Colombian security

¹⁴⁸ El Gobierno de Alvaro Uribe, no ha aceptado la posibilidad de despejar ningún territorio ni para entrega de secuestrados, ni para diálogos.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

colombiano, aprovechando escenarios a nivel nacional e internacional, pero también algunas veces deslegitimando el trabajo de otros sectores como los cooperantes y algunas ONG's¹⁴⁹. Esto implicó también una diplomacia de tipo defensivo, frente a los cuestionamientos que la propia figura de Uribe tenía, sus vínculos con los paramilitares, su pasado con las Convivir, el tema de derechos humanos, etc. Buscó caracterizar el conflicto colombiano como una amenaza terrorista, cerrando los espacios políticos de las FARC.

En ese sentido vimos en repetidas ocasiones al Presidente Uribe adoptando un lenguaje similar al del gobierno norteamericano (Rojas, 2006) buscando lograr la condena internacional por parte de la comunidad internacional a los grupos armados ilegales. La campaña de desprestigio reafirmaba la idea de que el conflicto colombiano hacía parte de la lucha mundial contra el terrorismo y el alineamiento con Estados Unidos, para formar parte de la coalición contra el terrorismo global. Ese alineamiento se hizo evidente en el apoyo irrestricto a la campaña en Irak, que como mencionábamos anteriormente rompe con una de las principales características de la política exterior colombiana. Adicionalmente esa incorporación del nuevo discurso se tradujo en la introducción de aspectos adicionales en el Plan Colombia, incluyendo la lucha terrorista más allá de la lucha antinarcóticos, con el objetivo de lograr la continuidad del Programa, como sustento de la política de Seguridad Democrática. Si bien gran parte de los recursos de la seguridad democrática provienen de recursos del país (entre presupuesto de gobierno, impuestos especiales, etc.), Plan Colombia y sus componentes, militar y social, complementan perfectamente la estrategia de Uribe.

El gobierno también buscó el respaldo de otros actores en otros escenarios internacionales. Es así como la cooperación internacional se empieza a ligar a los intereses del gobierno y de sus programas bandera, y la Estrategia de Cooperación

¹⁴⁹Polémica por una directriz del Gobierno que proscribe palabras e impone otras en el tema de cooperación internacional.(Semana, Junio 19 de 2005)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Internacional del 2002 al 2006, consensuada con la Comunidad Internacional y la sociedad civil, cambia a una mucho más alineada con el gobierno para el periodo siguiente. A pesar de las distancias iniciales de la comunidad internacional frente a la Seguridad Democrática, y a medida en que se mejoraron las estadísticas en seguridad, la comunidad internacional empezó a trabajar más en línea con el Gobierno.

4.4 Nuevos actores involucrados: G24 y sociedad civil

A medida que se amplió el interés más allá de los directamente involucrados en los conflictos armados y comenzaron a prestar atención a las condiciones económicas, políticas y sociales propias de países que buscaban superar los conflictos internos, nuevos actores emergieron. Por consecuencia, uno de los cambios más importantes que implicó el vuelco conceptual de los nuevos conflictos internos fue el aumento del tipo y de tipo de actores involucrados en el diseño de la construcción de paz.

El más importante de estos actores es la llamada sociedad civil, que incluye desde organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales hasta ciudadanos no organizados (Belloni, 2008). Esta se ha convertido en el aliado no armado más nombrado en los esfuerzos para construir la paz, al igual que la comunidad internacional. Como resultado de esto, la comunidad internacional ha buscado trabajar con la sociedad civil, destinando recursos a organizar y empoderar organizaciones de base, como una apuesta para involucrar sectores más amplios y legitimar y afianzar las estrategias de construcción de paz. Grupos como las víctimas, por ejemplo, antes invisibles en los procesos de paz y resolución de conflictos, adquirieron una presencia para el debate público, en la legislación y la investigación (Orozco, 2009).

La visibilización y la inclusión de nuevos actores han tenido varias consecuencias para los procesos de paz. Para el caso colombiano, al ser un caso atípico, la experiencia muestra que tanto la comunidad internacional, como la sociedad están dispuestos a involucrarse de manera activa en los procesos que se den en el país, pero no acaban de conocerse bien los intereses o darse las condiciones de confianza suficientes para que esta alianza prospere.

Si bien en los dos gobiernos la comunidad internacional jugó un papel protagónico, se evidencian diferencias marcadas, para el caso de Pastrana, más dispuesto a trabajar con la comunidad internacional y para el caso de Uribe, más reacio a que la comunidad internacional participara en los procesos internos que se daban en el país.

Si bien, la comunidad internacional participó, hay críticas sobre los límites a la soberanía. Para algunos, es una forma en que los países del Norte desarrollados pueden penetrar e imponer un orden político y social determinado (Bellamy, *et al.*, 2009). Por otro lado, hay autores más cautelosos, que ven la necesidad de actividades por parte de la comunidad internacional con el fin de minimizar riesgos en los países en conflicto (Orford, 2003).

Si bien es cierto que la comunidad internacional al igual que la sociedad civil se organizaron para trabajar de manera articulada con el gobierno colombiano, no hay una claridad sobre si la comunidad internacional y la sociedad civil organizada deban o no jugar un papel más activo en los países en conflicto y en la construcción de paz.

4.5 Diferentes facetas de Colombia con la Cooperación Internacional

Hasta ahora se ha mostrado una faceta de Colombia como país receptor, ya que es la que más ha centrado la atención, pero es interesante analizar las diferentes facetas de Colombia como actor de la cooperación internacional.

4.5.2 Colombia como país receptor y en conflicto

La violencia en Colombia se ha convertido en el principal obstáculo para avanzar hacia el crecimiento económico y la equidad social, lo cual ha ocasionado una grave destrucción del capital humano en el país, acompañado por un fenómeno de desplazamiento. La violencia, además, ha afectado la productividad de la economía nacional, reducido la capacidad del gobierno para contrarrestar la pobreza, y limitado el desarrollo de las organizaciones políticas y sociales en detrimento del sistema democrático. Colombia ha orientado su estrategia de cooperación internacional hacia la consecución del apoyo necesario para hacer frente a las causas que contribuyen a la continuidad de la violencia y su degradación, responder al impacto que esta genera sobre la población civil, en especial frente a los grupos más vulnerables, y fortalecer las condiciones que permitan el crecimiento económico y desarrollo social. La cooperación internacional en el país juega un rol fundamental como complemento del esfuerzo y compromiso nacional orientado a la construcción de la equidad social y al desarrollo humano sostenible. En ese sentido, la cooperación internacional se constituye en el reconocimiento del carácter interméstico de los fenómenos que inciden en la realidad nacional, en donde problemáticas globales como la producción y comercialización de las drogas ilícitas, alimentan la violencia generada por el terrorismo y la delincuencia común.

Si bien la razón por la que están en Colombia la mayoría de los países cooperantes es por el conflicto, es diferente la forma de abordarlo y concebirlo, por parte de los países donantes; esto con la claridad que las actuaciones también son diferentes a las

actuaciones de los cooperantes en un país en conflicto. A pesar de las diferencias entre los dos periodos analizados, uno con proceso de negociación con los grupos armados y otro con la opción de negociación cerrada, los países cooperantes han seguido desembolsando los recursos y continúan ejecutando los programas de cooperación.

4.5.2 Colombia como país de renta media

Los Países de Renta Media (PRM), forman un grupo de más de 90 estados. Cerca del 45% de la población mundial vive en los PRM (tres cuartas partes de la misma se concentra en Países de Renta Media-Baja). Estos porcentajes han permanecido inalterados durante los últimos veinte años y se espera que permanezcan igual en el mediano plazo. Los problemas y los desafíos de desarrollo con que se enfrentan los PRM difieren enormemente de un país a otro por lo que cualquier medida que no tenga en cuenta este factor tendrá muy poco éxito en la práctica (J.A. Alonso, 2007).

Los PRM tienen un peso notable en el sistema internacional y la mayoría de ellos son polos regionales tanto a nivel político, como económico y de cooperación. La pobreza sigue siendo elevada en los PRM, aunque su incidencia varía enormemente de un país a otro. Además, países con tasas relativamente bajas de pobreza mantienen importantes bolsas de pobreza. Otro hecho que hay que tener en cuenta es que en ocasiones la tasa de pobreza de un país, sobre todo en países grandes, enmascara las diferencias regionales. Por ejemplo, en Colombia hay regiones como el Chocó con nivel de muchos Países Menos Adelantados. Otra dimensión vinculada a la pobreza es la desigualdad, una característica bastante común entre los PRM. Este factor estructural, especialmente grave en países latinoamericanos, sólo tiene solución en el largo plazo ya que requiere de profundos cambios sociopolíticos y económicos. La desigualdad es un problema en sí mismo, pero también supone un freno al mismo proceso de desarrollo económico e impide el objetivo de reducción de la pobreza.

En suma, la lucha contra la pobreza y la desigualdad sigue siendo un desafío importante para los PRM. Aunque algunos países hayan experimentado elevadas tasas de crecimiento en los últimos años, otros las mantienen constantes o, incluso, en valores negativos. El impacto del crecimiento sobre la pobreza varía dependiendo del país pero, en general, hay pocos países en este grupo que han logrado reducir sustancialmente la proporción de la población que vive en la pobreza. En parte, esto se debe a que el crecimiento económico en muchos casos ha sido insuficiente. En Iberoamérica, por ejemplo, en los años noventa “el ritmo de expansión ha sido inferior al histórico [de la región] y no es suficiente para alcanzar la meta [de] reducir la pobreza extrema a la mitad en los próximos 15 años. A pesar de que hay un razonable consenso acerca del marco político necesario para promover el crecimiento económico, poco se sabe de cómo hacer que este crecimiento esté más orientado hacia la mejora de las condiciones de vida de los pobres (Jose Antonio Alonso, 2007).

La cooperación internacional en los PRM se basa en el principio general de dirigir los esfuerzos en la lucha contra la pobreza. Este enfoque subraya la necesidad de concentrar cada vez una parte más importante de la AOD en los países más pobres y en los sectores más pobres de la población. Los principales elementos que deben considerarse para establecer una cooperación más estrecha con los PRM son la heterogeneidad de los PRM, la capacidad de absorción de la ayuda por parte de los PRM, los bienes públicos globales y la institucionalidad. Debe notarse que algunos PRM han registrado experiencias positivas en términos de desarrollo, que se han materializado en tasas de crecimiento del PIB, altas y crecientes tasas de alfabetización, industrialización, promoción del comercio y progreso tecnológico. La clave de este éxito radica en una combinación compleja de algunos factores que varían de un país a otro. Sin embargo, hay algunos elementos comunes a todas las estrategias de desarrollo exitosas.

Colombia hace parte de ese grupo de los PRM y sus principales características. Razón por la cual por su nivel de desarrollo, y de necesidades, no debería encontrarse como un receptor de grandes recursos, ni de programas de cooperación como en la actualidad lo es. Colombia es escenario del Plan Colombia, plan que Estados Unidos califica como exitoso y como experiencia a replicar en otros países con conflicto y de los Laboratorios de Paz de la Unión Europea, que son únicos dentro del espectro de cooperación de la UE con otro país en conflicto.

4.5.3 Colombia como país pivote

Colombia, a pesar de continuar recibiendo recursos de cooperación internacional, se ha convertido en líder de la región en lo que se refiere a cooperación técnica entre Países en Desarrollo -CTPD- y Cooperación Horizontal o Cooperación Sur - Sur, compartiendo experiencias, conocimientos y habilidades, especialmente con los demás países de la región. La CTPD puede ser desarrollada en todos los sectores de actividad económica y social; puede cubrir todas las manifestaciones de la cooperación técnica; por tanto, puede ser bilateral, multilateral, subregional, regional, intrarregional o interregional. Puede acudir a prácticas innovadoras y adaptarlas a las necesidades locales; e involucra a entidades gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones profesionales y técnicas y a empresas privadas y públicas, constituyéndose en una posibilidad de refuerzo en un país en desarrollo. De acuerdo con la experiencia, los proyectos y actividades de CTPD comienzan y usualmente permanecen en una pequeña escala. Estas acciones consisten, comúnmente, en la provisión de los servicios de uno o más especialistas, por unos pocos días o semanas para asesorar sobre el tratamiento de problemas técnicos, organizacionales o administrativos.

Colombia ha liderado en los últimos años el posicionamiento de la cooperación sur sur, diseñando programas de cooperación con la región, pero buscando ocupar un liderazgo a nivel internacional de la importancia de este tipo de cooperación.

4.6 Nuevos actores de la Cooperación Internacional en Colombia

La realidad de la ayuda y la colombiana muestran una gran variedad de actores involucrados en el entramado de la gestión y cambio de la ayuda para el desarrollo, lo cual nos lleva a analizar su naturaleza.

La estructura de los Estados está continuamente evolucionando. Desde el establecimiento de Europa y en especial después de la Primera Guerra Mundial, los Estados han crecido en términos de las diferentes funciones que asumen y la forma como aparecen para realizar esas funciones (Finnemore, 1993). Si bien los Estados siguen siendo actores relevantes, su accionar ha evolucionado y han cedido espacio a nuevos actores.

Los gobiernos cada vez más se han involucrado en regular aspectos económicos y sociales de la vida de las sociedades que ellos gobiernan. Como resultado, las sociedades se han vuelto más sensibles a los acontecimientos externos que pueden afectar el desarrollo normal de los países (Keohane *et al.*, 1974). A medida que la agenda internacional incluye nuevos temas, la burocracia multinacional crece también (Kaiser, 1971)¹⁵⁰. De esta forma, las relaciones transgubernamentales involucran esos nuevos temas de la agenda y cierta burocracia internacional y termina siendo la relación directa más allá de las unidades de análisis tradicionales de los gobiernos.

¹⁵⁰ Karl Kaiser ha sido uno de los pioneros desarrollando argumentos de lo que él denomina "multibureaucratic politics"

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

Y más allá de la relación de los Estados, está también la actuación de los Estados a través de los organismos internacionales que en los últimos años se ha incrementado, no sólo para su interacción diaria, sino también para episodios más dramáticos como los conflictos internacionales (Abbott *et al.*, 1998). A pesar que las teorías tradicionales no explican esta situación, es un debate que servirá para explicar la intención de Colombia de poner el conflicto en el escenario internacional y utilizar organismos internacionales para poner la atención de la comunidad internacional en el país.

4.6.1 Caracterización de los actores no gubernamentales

Esos nuevos actores involucran más allá de los Estados y las Organizaciones Internacionales, la participación de sociedad civil internacional y nacional. El crecimiento vertiginoso de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) ha sido documentado gracias a la participación cada vez más activa de las ONG's en la política global (Betsill *et al.*, 2001).

De esta forma las ONG's se han convertido en un actor importante a nivel internacional y también para la cooperación internacional. Una de las grandes dificultades en la literatura es asumir que las ONG's pueden ser un objeto de estudio único y también la dificultad que hay en analizar la influencia que este tipo de actores ejercen en la arena internacional (Betsill, *et al.*, 2001).

Autores como Wapner (1995), quien ha trabajado la naturaleza de los grupos activistas ambientales, argumenta que las ONG's ambientales han logrado diseñar la forma como los individuos y las corporaciones deben asumir los temas ambientales. Esto

lleva a analizar cómo las redes de las organizaciones no gubernamentales están o no
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

creando estructuras de gobernanza internacional. Lo cierto es que este tipo de organizaciones pueden conectar las demandas locales con negociaciones globales (Clark *et al.*, 1998). Esta particularidad es importante tener en cuenta en perspectiva para el caso colombiano, porque si bien fue el gobierno colombiano el interesado en poner el conflicto colombiano en el escenario internacional, han sido las ONG's nacionales e internacionales, las que han jugado un rol importante a la hora de negociar los montos de cooperación internacional para el país.

Haciendo la claridad que el estudio se ha centrado en los actores gubernamentales, es preciso entender algunas características de los nuevos actores de la cooperación internacional y que están presentes en las decisiones sobre la misma.

**TERCERA PARTE: ANALISIS COMPARADO DE LAS AGENDAS DE
COOPERACION DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA EN
COLOMBIA: 1998-2006**

Capítulo 5: Estados Unidos y la lógica de “Donor Self-Interest”

5.1 Generalidades de la política exterior de Estados Unidos y la cooperación internacional

Estados Unidos es uno de los principales países donantes a nivel mundial¹⁵¹ y ha sido un actor relevante en términos de ayuda oficial al desarrollo, inicialmente a través del Plan Marshall, para la reconstrucción de Europa (Wedel, 2005). Luego, en la época de la Guerra Fría, sus esfuerzos de asignación de ayuda oficial al desarrollo estuvieron encaminados a contener el comunismo en el mundo y en especial en América Latina. Este capítulo pretende abarcar ciertas generalidades de la ayuda internacional de Estados Unidos, hacia el mundo, la región y el país con el objeto de presentar un contexto amplio de lo que ha sido la política exterior estadounidense en este respecto (Rondinelli, 1987). Para llegar a analizar a Estados Unidos como donante hacia Colombia, uno de los principales receptores de la ayuda estadounidense a nivel mundial.

El inicio de la ayuda al desarrollo por parte de Estados Unidos viene del período entre guerras, incluso antes con algunos programas puntuales que desarrolló Estados Unidos en momentos coyunturales. La ayuda internacional comenzó a institucionalizarse como una continuación de la política internacional estadounidense con el anuncio de la Doctrina Truman (1947), el Plan Marshall (1947) y el Point Four Program (1949) (Meernik *et al.*, 1996). A lo largo de la política de ayuda exterior, se han ratificado tres objetivos que han sido constantes en los programas de ayuda de Estados Unidos, definidos como objetivos estratégicos, económicos y humanitarios¹⁵². La Doctrina Truman buscó establecer la asistencia para fortalecer los lazos económicos, políticos y militares de los países considerados estratégicos para Estados Unidos. El Plan Marshall

¹⁵¹ Aunque el monto en términos absolutos es importante, compromiso de llevar la ayuda al 0,7% del PIB no se ha cumplido y es de los países que menos

¹⁵² Autores que han detallado estos intereses a través de los principales programas de ayuda, han sido Melvyn D. Leffler (1988), John Montgomery (1962), Goran Ohlin (Ohlin, 1966) y Benjamin Cohen (Cohen, 1968)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

estableció los principios de una cantidad masiva de recursos para apoyar la estabilidad económica y política de los países comprometidos con un orden político y económico liberal. El Four Point Program comprometió a Estados Unidos a usar los recursos técnicos y financieros para aliviar el hambre y la pobreza a través de apoyos específicos en proyectos de agricultura, salud, y educación, entre otros (Ruttan, 1996)

153

A pesar de esta historia de Programas de Ayuda, se ha argumentado que la política de ayuda estadounidense ha estado guiada por un interés propio económico, pero son pocas las evidencias que dan prueba de ello. Hay dos ejemplos particulares¹⁵⁴: entre los años sesenta y setenta, Estados Unidos concentró su atención en Vietnam y el Sudeste Asiático; aunque la región asiática en términos de comercio no era tan importante para Estados Unidos, sí se puede entender por el interés económico de Estados Unidos por el petróleo para la economía norteamericana. El otro caso y más reciente, es la atención de Estados Unidos hacia Medio Oriente, el cual se puede interpretar como el compromiso con Israel y la necesidad de mantener relación con los proveedores de petróleo en la zona (Ruttan, 1996).

En otro sentido, la Alianza para el Progreso para América Latina, representó una relación directa de los intereses comerciales estadounidenses con la política exterior.

¹⁵³ Un gran cuestionamiento presente en la literatura de la ayuda, es el rol que lideró Estados Unidos apoyando a los países desarrollados las dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial. Keohane destaca la pérdida de rol durante el periodo entre guerras: lo que llevó a Estados Unidos a un liderazgo menos cooperativo, no tanto por la escasez de recursos, sino por la falta de capacidad de reforzar las leyes del sistema (Keohane, 2005)

¹⁵⁴ Robert Paarlberg tiene dos discusiones interesantes al respecto en: "United States Attention to the Third World, 1945-74: The Logic of Policy Agenda Formation" (discusiones doctorales, Harvard University, 1975). Stephen Krasner (Krasner, 1978), argumentó que antes de la Segunda Guerra Mundial, con excepción de la administración de Woodrow Wilson, la política exterior estadounidense era mejor entendida en términos del interés económico. La política debía asegurar las necesidades de la sociedad norteamericana y los intereses particulares americanos. Este autor también argumenta que luego de la Segunda Guerra Mundial la política exterior estadounidense estuvo centrada en alcanzar sus intereses ideológicos: "Los líderes americanos están apostando a una visión en donde el orden mundial debe ser liberal, democrático y próspero" (Krasner, 1978)

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

Evidenció que a pesar que gran parte de la ayuda estadounidense efectivamente iba dirigida al desarrollo económico de los países latinoamericanos y que la influencia de las corporaciones estadounidenses no fue tan fuerte como se esperaba; se cuestiona la poca relación que han tenido las ventajas comerciales con la política exterior y con la ayuda al desarrollo de Estados Unidos.¹⁵⁵

Keohane argumenta esta relación de una manera más de reciprocidad. De esta forma el Plan Marshall es visto como un intercambio de materiales en el presente por una futura defensa (Keohane, 2005). Es también la posibilidad de que el bienestar de Estados Unidos dependía de una Europa reconstruida. Los eventos ocurridos y liderados durante la Segunda Guerra Mundial, le dieron a la clase dirigente estadounidense la visión del rol que podía jugar Estados Unidos en la definición política y económica a nivel mundial y el rol económico y militar validaron el liderazgo de Estados Unidos por la capacidad y responsabilidad para moldear el sistema internacional (Ruttan, 1996).

De esta forma, desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha jugado un papel importante en cuanto a las políticas y arquitectura de la ayuda. La ayuda económica bilateral, vinculada en la mayoría de los casos a objetivos de seguridad ha sido importante y sin contar los recursos que también ha canalizado a través de organismos multilaterales. Las cifras muestran, que más allá de la fuerza militar o de la presión diplomática, los montos considerables de ayuda, evidencian el significado que la misma ha hecho a los intereses estadounidenses. Bandow (1992) señaló que Estados Unidos ha utilizado el poder del dinero para moldear el sistema internacional y como carta de presentación para inmiscuirse en asuntos en muchos países, en especial los países en desarrollo. De esta forma, la ayuda estadounidense se convierte en un

¹⁵⁵ Un estudio muestra la relación de la economía de Estados Unidos con la política de ayuda basada en el suministro de materias primas y alimentos (Kennedy, 1989)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

objetivo de estudio relevante para entender el sistema internacional y el rol de este país a nivel internacional.

Si bien la ayuda estadounidense ha variado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se puede decir que la política de ayuda externa no respondió a una planeación de la misma, sino como respuesta a unas condiciones geopolíticas de la Guerra Fría (Sanahuja, 2002a) ¹⁵⁶. Esta afirmación evidencia la importancia y la relevancia de cómo una teoría como la interdependencia puede dar cuenta de esta situación; en donde un contexto nacional e internacional puede afectar políticas internacionales.

Es sólo a partir de los años sesenta, cuando el subdesarrollo se convirtió en problemática mundial, gracias en parte a los procesos de descolonización ocurridos durante esos años; Estados Unidos plantea una política de cooperación global y permanente¹⁵⁷. A pesar de esto, la política respondía a los intereses del momento en cuanto a seguridad y el enfrentamiento del comunismo.

De esta forma, el desarrollo económico ligado a seguridad nacional, han sido los pilares de la política de ayuda de Estados Unidos. Otras constantes han sido otro tipo de intereses que han coexistido a veces de manera conflictiva, como los políticos, económicos, humanitarios; de diferentes actores tanto internos, como externos, de las instituciones gubernamentales y del Estado, como de otros sectores, pero sobre todo la constante dicotomía entre los intereses altruistas y el interés nacional (Sanahuja, 2002a).

¹⁵⁶ El contexto internacional ha dado explicación a la mayoría de las acciones y reacciones de políticas de ayuda no sólo de Estados Unidos, sino de la mayoría de los donantes.

¹⁵⁷ Si bien hubo intención de una política global, los intereses geográficos y estratégicos primaron sobre la visión global

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

A pesar de esta tendencia, se evidencian algunos cambios en prioridades temáticas y geográficas, Europa fue la región que recibió los principales recursos luego de la Segunda Guerra Mundial, en los años sesenta Asia incrementa los recursos con los montos destinados a Vietnam y Camboya (Wedel, 2005). A partir de los sesenta y con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, América Latina empieza a ser una región destacable para la ayuda estadounidense, pero a partir de los setenta, Oriente Medio, en especial Israel y Egipto se convierten en los principales beneficiarios.

Lo que llama la atención es que Estados Unidos ha movido sus intereses a nivel global por las diferentes regiones, aunque gran parte de los grandes problemas que enfrenta el desarrollo están concentrados en una región como Africa, la cual no ha sido objeto de la ayuda estadounidense de manera destacable. Esta situación evidencia la prioridad que a pesar de un consenso mundial sobre la pobreza y la asignación de recursos a los países más pobres, define la decisión de asignación de recursos por parte de Estados Unidos en este caso¹⁵⁸.

Los años sesenta marcaron un hito, con la creación de la agencia estadounidense para el desarrollo internacional, USAID¹⁵⁹. La Agencia estadounidense USAID ha empleado menos del 1% del presupuesto estadounidense al año desde sus comienzos¹⁶⁰. La Agencia y su inversión se han visto como esenciales para los logros en materia de seguridad nacional y la forma más eficaz para tratar con problemas globales. A pesar de esto, es una de las instancias que más recortes presupuestales ha tenido, comparado con otras instancias gubernamentales (Tarnoff *et al.*, 2005).

¹⁵⁸ Africa, por razones históricas y de seguridad ha estado más ligada a Europa.

¹⁵⁹ El Presidente John F. Kennedy propuso al congreso el Foreign Assistance Act, creando la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En Noviembre 3 de 1961 el Foreign Act se convirtió en una ley (Doran, 1978).

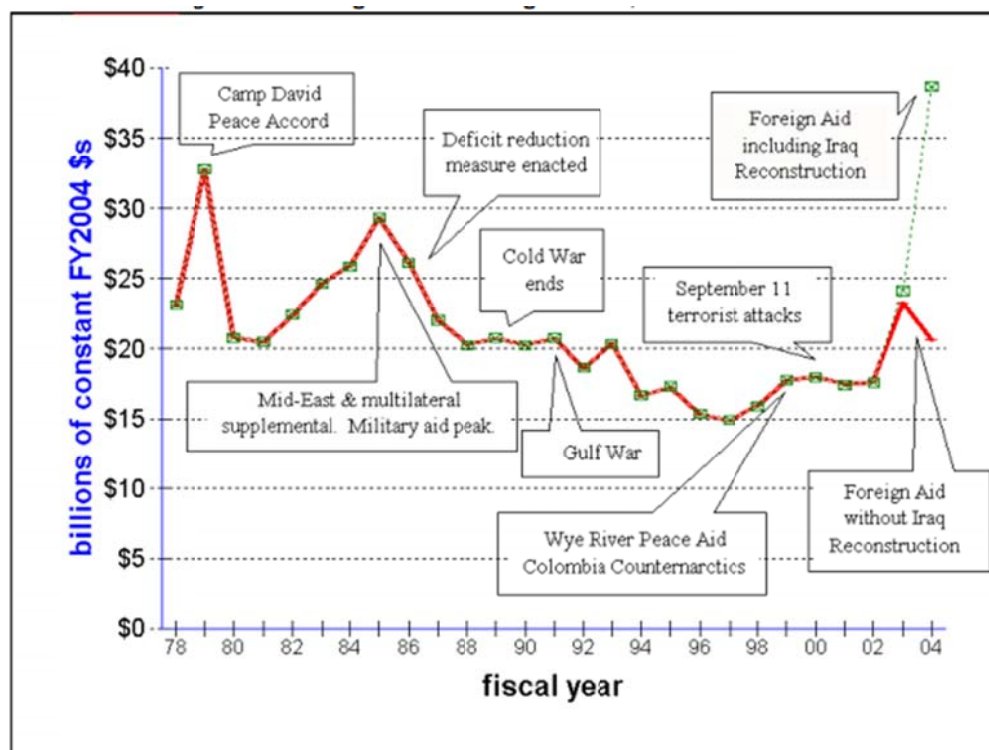
¹⁶⁰ A pesar del valor que puede generar la Agencia en términos de política exterior para Estados Unidos, el presupuesto ha sido menor que otros Departamentos del Estado estadounidense.

<http://www.politico.com/news/stories/1111/67453.html#ixzz1cpuZJRMk>

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Los años ochenta, representan el incremento de los flujos de ayuda con la Guerra Fría por parte de Estados Unidos, centrándose en países centroamericanos, enfocando en el conflicto, las guerrillas y una gran despliegue por evitar el avance del comunismo (Rossiter, 1985) para más adelante concentrarse en los países andinos, debido a la preocupación de la producción y tráfico de drogas.

Cuadro 1. Tendencias de financiación de ayuda internacional 1978-2004



Fuente: Tarnoff & Nowels (2004)

5.1.1 Estados Unidos como donante internacional y el “donor interest”

Los mayores objetivos de la política de ayuda de Estados Unidos ha sido asistir al gobierno americano en la implementación de su política exterior para alcanzar sus retos a nivel global (Rabie, 1988). Esos retos a nivel mundial son muy variados en su naturaleza, pueden agruparse en mantener la seguridad nacional de Estados Unidos,

su rol y prestigio internacional y facilitar el acceso de Estados Unidos a los mayores mercados, recursos energéticos y minerales estratégicos¹⁶¹. Esos intereses han estado presentes a lo largo de los años, y más reciente en la estrategia de Seguridad durante el gobierno de George Bush los pronunciamientos eran del mismo corte (Bush, 1993).

162

Como instrumento de política exterior, la ayuda internacional ayuda a asegurar los intereses estadounidenses y proyectar el poderío y liderazgo estadounidense en varias regiones del mundo (Rabie, 1988)¹⁶³.

Estos programas de ayuda, no solamente han servido con los gobiernos que han compartido los intereses americanos, sino también para implementar políticas en esas regiones.

Los Programas de asistencia al desarrollo en Estados Unidos están divididos en dos grandes áreas: ayuda al desarrollo y asistencia de seguridad. Los programas de ayuda al desarrollo tienen como objetivo dar a los países receptores las herramientas económicas y técnicas para acelerar el crecimiento de sus economías (Rabie, 1988).

¹⁶¹ En Marzo de 1986 en discurso pronunciado por el Presidente Ronald Reagan menciona: "nuestra nación tiene responsabilidades e intereses de seguridad más allá de las fronteras nacionales, en el resto del hemisferio, en Europa, en el Pacífico, en el Medio Oriente y en otras regiones que requieran de un fuerte y un consistente liderazgo americano (Reagan, 1986)

¹⁶² En la Estrategia de Seguridad, Bush incluso es más radical, mencionando que America está en guerra. Hacía referencia a los nuevos desafíos de la Estrategia de Seguridad y que traduce el interés de proteger a los estadounidenses y sus intereses.

¹⁶³ Richard W Murphy, asistente Secretario de Estado, se refirió a los programas de asistencia internacional como: " provee un insumo a las políticas e instituciones americanas que están comprometidas para apoyar el principal objetivo de poder global para proteger los intereses legítimos de Estados Unidos" (Murphy, 1986)

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

Por su parte, los Programas de asistencia militar entregan a los países receptores de recursos militares, técnicos y financieros para fortalecer sus capacidades de defensa. La preocupación permanente de los temas de seguridad por parte de los estadounidenses, ha dejado permear a la mayoría de los programas de ayuda. Después de la Segunda Guerra Mundial, los programas que proveían ayuda militar y económica a los países europeos fueron justificados en estos términos (Meernik, *et al.*, 1996)¹⁶⁴ La relación entre la ayuda militar y económica ha estado presente desde el inicio.

Las consideraciones de seguridad han evolucionado y cambiado, las confrontaciones entre el Este y el Oeste, de Europa al tercer mundo, cada vez se han vuelto más complejas, lo que ha hecho también que los programas de ayuda estén involucrados con los programas de asistencia militar. De esta forma, la Estrategia que ha utilizado Estados Unidos es llevar de la mano las dos actuaciones.

A pesar que los Programas de ayuda son diseñados desde el Ejecutivo, la solicitud de recursos debe estar presentada y sustentada ante el Congreso. Y dependiendo del Congreso se aprueban o no los montos¹⁶⁵, adicionalmente la necesidad de etiquetar por consensos (Bundy, 1982)¹⁶⁶. Para el caso colombiano, desde el inicio del Plan Colombia, la aprobación del presupuesto estuvo en el juego político tanto de demócratas, como republicanos, desde el Ejecutivo y desde el Congreso¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Estos autores hacen un análisis de las variables domésticas e internacionales en la forma de adjudicación de la ayuda de Estados Unidos entre 1947 y 1990. Llegando a la conclusión que ambos niveles, lo interno y externo influye en los niveles de ayuda y la consideración acerca de la seguridad.

¹⁶⁵ Lindsay (1992) propone que hay una deficiencia de estudios entre la interacción del Ejecutivo y el Congreso en una era en donde los temas que requieren aprobación del Congreso se han expandido más allá de los casos clásicos de tratados y comercio internacional.

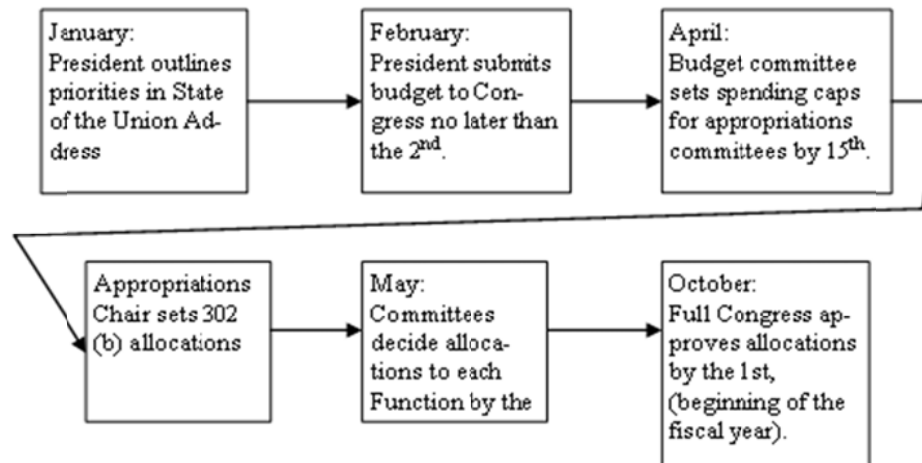
¹⁶⁶ Hay algunas reseñas trabajos que han explorado el rol del Congreso en la política exterior entre ellos Barnhart (1987), Crovitz y Rabkin (1989), Goldwin y Licht (1990), Jones y Marini (1988), Koh (1990)

¹⁶⁷ A pesar que fue durante el Gobierno de Clinton, demócrata, los grandes apoyos que recibió el Plan Colombia fue desde los republicanos, ya que respondía como Programa, más a los intereses republicanos en la lucha contra el narcotráfico, la guerrilla y más adelante contra el terrorismo.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

En el cuadro siguiente se presenta el proceso mediante el cual se presentan los pasos de aprobación presupuestal frente al Congreso.

Cuadro 2. Aprobación Presupuestal



El presupuesto de asuntos internacionales permite realizar programas a nivel internacional con el fin de promover “la seguridad y los valores americanos” (Rabie, 1988). El presupuesto permite la estabilidad y proyección de largo plazo de los proyectos alrededor del mundo.

La mayoría de la ayuda internacional está contenida en el presupuesto de asuntos internacionales y se asigna a través del Estado, Operaciones Internacionales y las Agencias relacionadas. A este fondo de recursos se le denomina la “Función 150” o la “cuenta 150” y contiene el gasto en la economía global, programas diplomáticos y

humanitarios por parte del Departamento de Estado (DOS), USAID, y la Corporación de Cambio de Milenio (Millennium Change Corporation – MCC), entre otros¹⁶⁸.

Durante los últimos cincuenta años la ayuda internacional de Estados Unidos ha tenido tres ejes principales: la seguridad nacional, los intereses comerciales y los asuntos humanitarios (Tarnoff *et al.*, 2004). En lo que se refiere a la intervención con fines de seguridad, la política estadounidense en la segunda mitad del siglo XX se divide por dos hitos: la Guerra Fría y Septiembre 11 del 2001. Antes de la Guerra Fría la ayuda externa en esta materia buscaba impedir la dispersión del comunismo en el resto del mundo. Después de esta época los objetivos de seguridad nacional se acomodaron a las regiones de influencia, de esta manera se ajustaron los objetivos y las acciones a las características del país que se intervino. El 11 de Septiembre, transformó la ayuda externa en una herramienta para combatir el terrorismo desde el punto de vista de la política global.

Para llevar a cabo la asistencia militar existen tres programas: El programa de Financiación Militar Externa (Foreign Military Financing – FMF) que permite la donación de equipos de forma directa y ha beneficiado principalmente a Israel y a Egipto; el programa de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (International Military Education and Training Program IMET) es el segundo más grande y ofrece entrenamiento militar a oficiales y personal militar y, los Peacekeeping Funds, que son el programa más grande de la ayuda militar y se emplean para apoyar las operaciones voluntarias que no hacen parte de la ONU, entre otras (Tarnoff, *et al.*, 2004).

Los intereses comerciales se han centrado en promover las exportaciones de Estados Unidos o mejorar el ambiente económico global, en particular para los sectores donde

¹⁶⁸ Esta información se puede ampliar en la web de Global Development <http://www.cgdev.org/>.
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

participan las compañías norteamericanas. Gran parte de la estrategia busca abrir mercados a las empresas estadounidenses a través de mecanismos de integración regional como los tratados de libre comercio, la participación en foros de integración económica y los acuerdos bilaterales de cooperación.

Finalmente, la ayuda humanitaria ha tenido dos caras: una de reacción ante crisis y desastres y otra más de largo plazo dirigida a combatir la pobreza, la hambruna, y otras condiciones consideradas en detrimento de la humanidad. Entre los grandes temas americanos de finales del siglo XX y principios del siglo XIX se encuentran los problemas de salud a nivel mundial, entre ellos VIH/SIDA y los programas de atención de niños (Wallerstein, 1980).

5.1.2 Plan Marshall y los orígenes del Régimen de ayuda

El Plan Marshall es el precursor de la política de ayuda externa norteamericana. Aunque este tipo de ayuda se dio en su momento a países desarrollados y hoy no podría considerarse ayuda oficial al desarrollo, ya que su objetivo fue la reconstrucción, más que el desarrollo. A pesar de esto, sí generó lo que hoy conocemos como el sistema de ayuda oficial al desarrollo (AOD) ¹⁶⁹.

Ante la situación crítica en la que se encontraban las economías europeas, Estados Unidos decidió centrarse en la recuperación económica de Europa, más que en la competencia militar con esta región ¹⁷⁰.

¹⁶⁹ También muestra el interés que una región puede generar e otra región del mundo

¹⁷⁰ Tal y como lo señala John Gaddis (1992), en la que Estados Unidos necesita una Europa fortalecida.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

El Plan Marshall introdujo los denominados “fondos de contrapartida” (counterpart funds), hoy en día un rasgo característico no sólo de los programas de ayuda estadounidense, sino también de la mayoría de donantes (Danby, 1989). Las contrapartidas surgen para involucrar al país receptor y así asegurar compromiso con los recursos que se están recibiendo.

El Plan Marshall ha sido considerado uno de los mayores éxitos de la política de ayuda de Estados Unidos, aunque en un análisis retrospectivo, ya que modeló un enfoque de cooperación basado en transferencias de capital (Cowen, 1985).

El plan Marshall marca el hito de llevar la ayuda exterior como instrumento de la política exterior estadounidense. Estados Unidos con sus programas de ayuda soportó la reconstrucción de Europa Occidental y Japón; mientras que la ayuda militar fortaleció la defensa de aliados en Europa y Asia.

La ayuda estadounidense que abarcó el período pos guerra y el Plan Marshall entre los años 1946-1952, excedió los U\$40 billones. De este monto, el 80% fue subvención y 20% crédito. La ayuda económica representó el 75% y la asistencia militar el 25%.¹⁷¹ Cifras y porcentajes que han cambiado con el tiempo, tendiendo a aumentar la asistencia militar por encima de la ayuda económica.

El éxito aparente del Plan Marshall, llevó al presidente Truman a diseñar una estrategia que trasladara los avances científicos y el progreso industrial a otras regiones en

¹⁷¹ Estas cifras pueden verificarse en el documento International Security and Development Cooperation Programas, pag 13. Lo interesante de analizar, es que para esa época la ayuda económica representaba más que la militar, a diferencia de los porcentajes actuales, en donde la ayuda de seguridad es mucho mayor que la económica y social.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

desarrollo. La propuesta, llamada “Four Point”¹⁷², buscó el desarrollo de proyectos de infraestructura en varios países del tercer mundo en África, Asia y América Latina.

El compromiso oficial de la ayuda por parte de Estados Unidos para el desarrollo económico de los países pobres, está relacionado con el Four Point del discurso inaugural del Presidente Truman el 20 de enero de 1949 (Truman, 1949)¹⁷³. Este discurso marca un hito en el cambio de dirección de la ayuda exterior de un énfasis post guerra a un enfoque de desarrollo económico. De esta forma, el compromiso expresado por el Discurso de Truman es nuevo, aunque la ayuda externa no lo era. Esta decisión cambiaba también otra característica de la ayuda, anteriormente la ayuda había sido temporal y esporádica y con esta nueva directriz, tenía un componente más de largo plazo (Erb, 1985). Entender la lógica histórica de la ayuda, tanto en recursos como en regiones, ayuda a entender la lógica de hoy en día de la ayuda exterior estadounidense.

Algunos de los proyectos implementados en el Plan Marshall intentaron incrementar la dependencia de las economías europeas con sectores donde Estados Unidos tenía una ventaja comparativa y muchos de ellos vinculados con la industria del petróleo¹⁷⁴.

¹⁷² A pesar de esto, no se había alcanzado a dimensionar las implicaciones de este tipo de ayuda e involucramiento de Estados Unidos en el tercer mundo.

¹⁷³ En este discurso Truman afirma la importancia de poner a disposición los avances científicos y el desarrollo industrial a favor de los países en vías de desarrollo

¹⁷⁴ Ejemplo de esta situación se vio en el sector transporte, en donde las economías europeas tradicionalmente han utilizado un sistema ferroviario y durante el Plan Marshall redujeron la demanda de carros de carga; mientras Estados Unidos insistían en ubicar carros de carga que no se necesitaban (Stork, 1975)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

5.1.3 La política exterior estadounidense durante la segunda mitad del Siglo XX y el interés por nuevas regiones geográficas

Las primeras operaciones de ayuda exterior, antes de la Primera Guerra Mundial, fueron puntuales y no necesariamente estaban integradas a la política exterior de Estados Unidos, ayudas puntuales que fueron entregados por catástrofes naturales¹⁷⁵.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos activó el “Lend-Lease Act” (Jackson, 1953), mediante el cual el Presidente por razones extraordinarias, podía disponer de ciertas flexibilidades constitucionales para prestar o donar material de defensa a países cuya defensa fuera vital para la seguridad de Estados Unidos¹⁷⁶

En 1951 y durante la Guerra de Corea, todos los programas de asistencia (económica, técnica y militar) se unieron bajo la Mutual Security Agency (Administration *et al.*, 1959). Desde la agencia se concentraron los esfuerzos a Taiwan, Corea del Sur e Indonesia; concentrando de esta forma la ayuda en seguridad a pocos países.

El “Food Peace”, o Programa de Alimentos para la Paz¹⁷⁷ iniciado en 1954, a pesar de ser inicialmente una medida para sobrepasar una situación de excedentes crítica de política doméstica estadounidense, ayudó a aliviar el hambre en algunos países a nivel mundial.

¹⁷⁵ Esta época de la ayuda estadounidense está estudiada en el libro de (Curti *et al.*, 1954), “Prelude to point four: American technical missions overseas, 1838-1938” y señalada en la tesis doctoral de Jose Antonio Sanahuja (Sanahuja, 2002a). Dentro de los ejemplos de esta ayuda, están los auxilios enviados a Venezuela tras el terremoto de 1812, la ayuda enviada a Irlanda con motivo de la hambruna en 1840 o la ayuda enviada a Cuba y Filipinas durante la guerra con España

¹⁷⁶ Autores como (Galdi, *et al.*, 1988) afirmaron que el Lend-Lease Act fue el primer gran programa de ayuda de Estados Unidos

¹⁷⁷ Ese mismo año el Congreso pasó Acto de Desarrollo y Asistencia de Comercio Agrícola, conocido como Ley Pública 480, P.L. 480, el cual fue diseñado originalmente para permitir superar el déficit de alimentos de países amigos, pagando commodities agrícolas estadounidenses en monedas locales, de esta forma guardando reservas internacionales y aliviando los excedentes en especial de los granos.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Durante los años de Eisenhower (1953-1960), la ayuda exterior estadounidense llegó a los U\$41 billones, gran parte de ellos en forma de donaciones y no ligados a créditos atados. El énfasis durante ese período estuvo ligado a la seguridad y un porcentaje alto ligado al mantenimiento de tropas estadounidenses en otros países (Meernik, *et al.*, 1996).

La emergencia de la Unión Soviética hizo plantear una nueva estrategia de políticas de ayuda a nivel mundial por parte de Estados Unidos. Tanto activistas como críticos y académicos afirmaban que todo el involucramiento internacional por parte de Estados Unidos, tanto en aspectos militares como en ayuda exterior estaban más relacionados con contener la influencia soviética.

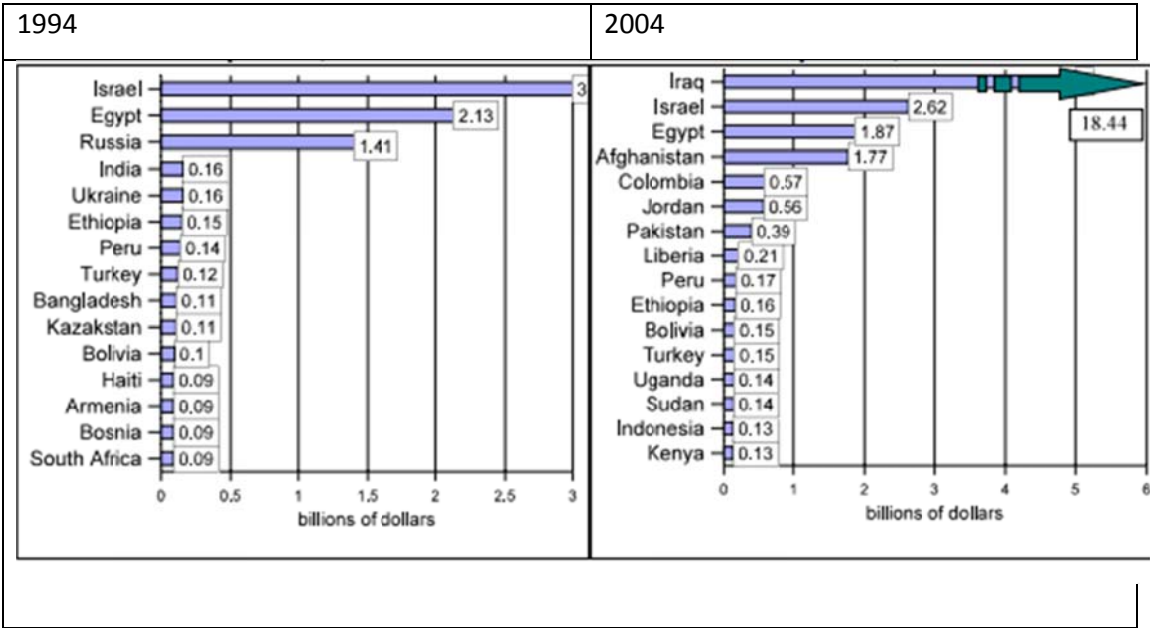
Cuando John F. Kennedy llegó a la Presidencia en 1961, las condiciones dieron pie al incremento de los recursos de la ayuda y el espectro de la misma. Fue la época en la que Estados Unidos buscaron ayudar a las economías del Tercer Mundo, en particular a los países que estaban consiguiendo su independencia en África y Asia. A pesar de que el gobierno Kennedy exigió reformas a los países receptores y presentó en el Congreso (Kennedy, March 22 1961) como la “Década del Desarrollo”, las críticas sobre la efectividad fueron permanentes. Durante el primer año de Kennedy se estableció la Agencia de Ayuda al Desarrollo de Estados Unidos AID, de esta forma se convirtió en el canal para el manejo de los programas de ayuda y se estableció la premisa que la prosperidad y seguridad americana estaba también asociada con el progreso económico y social de los países en desarrollo (Bovard, 1986).

A pesar de esto, en los sesentas el involucramiento militar de Estados Unidos en Vietnam volcó las prioridades en aspectos militares y desplazó las prioridades de

desarrollo. La Guerra de Vietnam hizo que el apoyo a los programas de asistencia perdiera soporte a nivel general.

Para esa época habían diferencias entre los Comités del Senado de Foreign Affairs y Foreign Relations, razón por la cual había dificultad en autorizar montos. El Senador Barry Goldwater, mencionó la preocupación acerca de los PAC's political actions committees (Rabie, 1988).

Cuadro 3. Principales receptores de ayuda en 1994, 2000, 2004 y en 2010



5.1.4 Resultados de la ayuda estadounidense en el periodo post Guerra Fría y el interés en la seguridad regional

Con el fin de la Guerra Fría se producen una serie de cambios en lo que se refiere a la cooperación internacional: por un lado se presenta una jerarquización de las potenciales áreas geográficas objeto de cooperación, más en beneficio de países de Europa Oriental, en detrimento de América Latina (Tokatlian *et al.*, 2003). Por otro lado, se definen los parámetros sobre los cuales se establecen las áreas geográficas

prioritarias de cooperación, definiendo la pobreza como objetivo común para destinar los recursos de cooperación.

La ayuda estadounidense ha sido uno de los principales aspectos estudiados de la política exterior estadounidense, aunque la mayoría de los estudios hacen referencia a la época de la Guerra Fría (Lai, 2003), pero hay muchas preguntas pendientes acerca de cómo el fin de la Guerra Fría afectó la ayuda estadounidense¹⁷⁸.

La literatura que da cuenta de las políticas de ayuda estadounidense se ha basado en tres aproximaciones del estudio de la política exterior estadounidense. La primera aproximación está basada en las premisas del neorrealismo¹⁷⁹. De esta manera los países que son importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos deberían ser los que reciben asistencia y deberían ser los que más reciben este tipo de ayuda¹⁸⁰. En segundo lugar está la aproximación basada en los modelos de política interna, que evidencian la relación entre las políticas de ayuda externa con los grupos internos de interés, en especial aquellos relacionados con la industria y los negocios¹⁸¹. De esta forma, la ayuda o asistencia americana debería ser usada para promover políticas de libre mercado para ayudar a empresas y empresarios estadounidenses a penetrar otros mercados y las economías de los países que reciben ayuda.

¹⁷⁸ Estudios anteriores han mostrado que la ayuda estadounidense después de la Guerra Fría ha pasado de unas prioridades de asistencia ligadas a la seguridad, a unos objetivos con prioridades más humanitarias que promuevan la democracia. Aunque esto lo que muestra es que muchos de los estudios no han logrado desvincular la relación entre la política de seguridad y la política de ayuda, presente después de la Guerra Fría

¹⁷⁹ Autores como Snidal (1985) y Waltz (1979) ampliaron claramente esta perspectiva, nueva forma de ejercer poder y control

¹⁸⁰ Investigaciones como las realizadas por (Meernik *et al.*, 1998) y (Poe *et al.*, 1995), confirman que efectivamente la ayuda estadounidense se ha ido a las prioridades de seguridad del país.

¹⁸¹ Autores como (Cingranelli *et al.*, 1985), (Meernik, *et al.*, 1998), (McKinley *et al.*, 1979), (Poe, *et al.*, 1995) han aportado en esta aproximación

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La última aproximación está basada en el estudio de “American Exceptionalism” (Lai, 2003), para estos autores la ayuda norteamericana está basada en la experiencia propia de la democracia. Los “policy makers” ven la política exterior como una forma de promover los intereses humanitarios y liberales y no intereses propios de interés nacional¹⁸². La ayuda estadounidense debería ser para apoyar el desarrollo y político y económico de los países (Cingranelli, *et al.*, 1985).

Todas las aproximaciones mencionadas han sido estudiadas de manera detallada, aunque solo unos pocos, han dedicado su enfoque a la asistencia durante la época de la Guerra Fría. Esto llevaría a pensar si las premisas utilizadas en la Guerra Fría son o no válidas en la actualidad.

Tal vez la primera conclusión es si la ayuda internacional estadounidense se puede seguir considerando como una herramienta de política exterior después de la Guerra Fría, si la política de ayuda y desarrollo de Estados Unidos ha servido a otro tipo de fines y objetivos más relevantes.

5.1.5 Cómo la Guerra Fría afectó las políticas estadounidenses de ayuda y los objetivos de política exterior estadounidense

Luego del fin de la Guerra Fría, la ayuda estadounidense tuvo un recorte considerable. En 1987 la ayuda estadounidense llegó al 0,2% del PIB, equivalente a 11 billones de dólares, comparado con 8,33 billones en el año 1999, que correspondían al 0,09% del PIB; fecha que coincide con el inicio del Plan Colombia .

¹⁸² Autores como (Huntington, 1982), (Lipset, 1997) y (Talbot, 1996)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

A pesar de que el fin de la Guerra Fría supone un cambio en la asignación de los montos de ayuda estadounidense, los países que han sido los mayores receptores en los últimos años (Israel, Egipto, Colombia, Afganistán, Irak), están ligados a los objetivos de la política exterior estadounidense (Meernik, *et al.*, 1998) y si lo que muestra la tendencia es que está disminuyendo la ayuda, (aparte de lo destinado a Irak y Afganistan), esto muestra que Estados Unidos está utilizando menos recursos de ayuda para alcanzar sus objetivos de política exterior.

Si bien, el fin de la Guerra Fría, permitía a Estados Unidos la libertad de una política exterior más libre y con más ideales (Gaddis, 1992; Joffe, 1997). De esta forma la política de ayuda al desarrollo podría desligarse de los intereses de seguridad en exclusiva, para incorporar otro tipo de intereses como la democracia y los derechos humanos. Algunos trabajos recientes apuntan a que la ayuda estadounidense sí se está guiando por objetivos ideológicos también (Meernik, *et al.*, 1998; Apodaca *et al.*, 1999). A pesar de estas investigaciones empíricas, los neorrealistas insistirían en que la seguridad nacional es un elemento importante de la política exterior estadounidense y debería ser parte de la asignación de la ayuda norteamericana.

A pesar del colapso de la Unión Soviética, que dio paso a una nueva distribución de poder y la conformación de nuevos acuerdos a nivel internacional, Estados Unidos ha mantenido el interés de mantener en su política exterior los intereses de seguridad (Lai, 2003). De esta distribución de poder que dio orden a un mundo unipolar, con una supremacía militar de Estados Unidos, se pudo entender que su interés en seguridad debía responder a una lógica más regional (Litwak, 2000). Esta lógica regional y de acuerdos debía responder a los intereses de Estados Unidos y sus aliados; y más que regional se convirtió en los intereses de Estados Unidos alrededor del mundo y con

ciertas temáticas particulares, como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, entre otros.

Con la caída de la Unión Soviética, Estados Unidos desvió su atención a contener los “estados rojos”¹⁸³ (Litwak, 2000) y algunos policy makers se encargaron de listar los países y las áreas de trabajo. De esta forma un país se convertía en importante si tenía frontera con un país comunista durante la Guerra Fría, o en las pos Guerra Fría, la frontera estaba con uno de los estados rojos.

5.1.6 Otras consideraciones de la política exterior de Estados Unidos y la ayuda al desarrollo frente a la asignación de recursos de ayuda al desarrollo

Adicionalmente, se ha estudiado si las prácticas de derechos humanos han sido un factor que influya la asignación de recursos de ayuda. En estudios previos este factor parecía contradictorio, ya que para América Latina, parecía como si Estados Unidos castigara a los países que respetaban los derechos humanos y premiara a los países en los que se cometían violaciones de derechos humanos.

Muchos de los estudios han concluido que la asignación de la ayuda de Estados Unidos ha sido un tema que se ha ignorado desde los policy makers (Odell, 1974; Pearson, 1976; McKinlay *et al.*, 1977; Schoultz, 1981); y esto contradice y no encaja con el énfasis que el gobierno estadounidense, a través del ejecutivo y el legislativo, ha puesto a la importancia de los derechos humanos. Una de las razones que han encontrado muchos estudios de la forma de hacer política exterior estadounidense, han concluido que el presidente es dominante. Por esta razón analistas de la política

¹⁸³ Los “rouge states”, los países de la cortina de hierro, eran los países que con la caída de la Unión Soviética, se convirtieron en una prioridad de seguridad para Estados Unidos
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

exterior estadounidense se han centrado en el comportamiento y las tendencias del presidente (Cingranelli, *et al.*, 1985). De esta forma los derechos humanos fueron un tema central de la política exterior en el gobierno de Carter y ha tenido menos énfasis en los siguientes gobiernos. Este rol tan preponderante en el Presidente puede tener un doble efecto¹⁸⁴, aunque el Congreso define si autoriza, prohíbe o disminuye los recursos de ayuda estadounidense a ciertos países (Schoultz, 1981).

Otra argumentación de esta situación puede ser la dificultad para encontrar la razón de cuándo, por qué dar asistencia y qué cantidad. En estudios previos¹⁸⁵ que han analizado la distribución bilateral de la ayuda militar y económica de los Estados Unidos se ha concluido que esta no ha estado vinculada anteriormente a los derechos humanos, en parte esto se explica porque el énfasis de promoción de los derechos humanos hacia fuera es reciente y adicionalmente las prácticas de derechos humanos como desarrollo de la ayuda son difíciles de medir¹⁸⁶. Adicionalmente a los planteamientos de Schoultz (Schoultz, 1981), en los que ha corroborado que la ayuda norteamericana ha estado directamente correlacionada con los gobiernos que torturan a sus ciudadanos, existen otros estudios que llegan a la misma conclusión (Chomsky *et al.*, 1979). Estados Unidos sí incluyó los temas de derechos humanos, pero le dio una prioridad más baja especialmente en América Latina cuando la administración estaba preocupada por la expansión de influencia de Cuba, la Unión Soviética y Nicaragua (Cingranelli, *et al.*, 1985). De esto se puede concluir que los asuntos de derechos humanos estuvieron subordinados a otro tipo de asuntos e intereses en el momento de asignación de la ayuda (Chan, 1984). Implícitamente esta afirmación evidencia que el concepto presidencial sería más importante que las decisiones de distribución de ayuda del Congreso.

¹⁸⁴ El doble efecto hace referencia a los intereses propios de un gobernante, por encima de los intereses de Estado

¹⁸⁵ En estudio hecho entre Cingranelli y Pasquarello (Cingranelli, *et al.*, 1985), en 1982 entrevistaron a varias personas encargadas de las decisiones de asignación de la ayuda en USAID, teniendo las siguiente conclusión: la asignación de la ayuda depende de dos etapas

¹⁸⁶ Lars Schoultz (Schoultz, 1981), tiene una amplia bibliografía de estudios de caso en los que busca la relación entre las prácticas de derechos humanos y la asignación de la ayuda

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Esto puede explicar que la distribución y asignación de ayuda por parte de Estados Unidos tenga, fundamentalmente, intereses tanto comerciales como de seguridad nacional. Otro tipo de estudios han mostrado otros hallazgos como en el caso del estudio realizado por Wittkopf (Wittkopf, 1973) quien utilizó dos variables para entender la importancia de un país receptor para Estados Unidos, por un lado el comunismo y por otro, la población y encontró una relación directa en ambos¹⁸⁷. Estudios más recientes han encontrado que no necesariamente para el caso de América Latina hay una relación directa entre los intereses comerciales y países menos desarrollados como principales receptores (Hollist *et al.*, 1979). Y en otros casos se ha mostrado una relación positiva entre la asistencia militar y económica de Estados Unidos hacia países menos desarrollados, pero que representan un interés comercial para Estados Unidos (Odell, 1974; Pearson, 1976; Chomsky, *et al.*, 1979).

El estudio realizado por McKinlay y Little (McKinlay, *et al.*, 1977), encuentra cinco explicaciones para la asignación de la ayuda de Estados Unidos: la ayuda en grandes cantidades va a países más o menos desarrollados, la importancia para los intereses de seguridad de Estados Unidos, la importancia para los intereses comerciales de Estados Unidos, que sean países relativamente estables y democráticos y potencialmente poderosos¹⁸⁸.

Para el caso de América Latina, se analizó la relación entre la inestabilidad de la región y el nivel de ayuda económica y militar de Estados Unidos entre 1948 y 1965 (Doran, 1978). Este estudio encontró una correlación alta entre los dos tipos de ayuda y la inestabilidad política del país receptor. También otro hallazgo fue que si un país

¹⁸⁷ Para este estudio, se tomó una muestra de 96 países receptores de ayuda de Estados Unidos para los años 1961, 1964 y 1967. En este estudio no se encontró una relación directa entre los intereses comerciales de Estados Unidos o que la ayuda fuera a países menos desarrollados

¹⁸⁸ Esta última variable medida en términos de población.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

recibía niveles altos de un tipo de ayuda, era más probable que recibiera también del otro tipo de ayuda, aunque los propósitos de la ayuda fueran distintos, sus esfuerzos se complementan.

Alguna de las lecciones de la ayuda estadounidense hacia Europa, América Latina, Sudeste Asiático son las que han dado los insumos y han influenciado los programas de ayuda que han seguido a los de años previos.

La lección del Plan Marshall fue que para una efectivo uso de grandes cantidades de recursos los gobiernos receptores y el donante debían tener una planeación económica muy cuidadosa.

Las lecciones de Grecia y Corea, fue la ayuda de seguridad puede ser efectiva en gobiernos con poca, pero algo de institucionalización, con alguna capacidad administrativa para resistir agresión externa y subversión interna, mientras Estados Unidos se involucraba en el manejo y soporte de los sistemas económicos y de seguridad del país.

De América Latina se ha destacado la experiencia de programas poco costosos en educación, asistencia técnica e intercambio cultural que generó unos dividendos económicos para los receptores, pero sobre todo dividendos políticos para el donante. En el caso de la ayuda dada a China y los países asiáticos, quedaron lecciones en asistencia a seguridad, en la ausencia de un régimen no viable, la ayuda no fue tan efectiva en el uso de la ayuda. Al no haber un receptor con una buena institucionalización, la ayuda no fue tan efectiva.

De esta forma y con algunas de las lecciones aprendidas, se fue construyendo una política de asistencia técnica. Las políticas y prioridades han respondido a tendencias y fluctuaciones de la política interna estadounidense, más que a la respuesta de la importancia del desarrollo económico de los países.

Esto se traduce también en la actuación de Estados Unidos frente a América Latina y Colombia, con intereses y actuaciones

5.2 La relación de Estados Unidos y América Latina: seguridad, drogas, comercio y derechos humanos

Al término de la Segunda Guerra Mundial, América Latina era una región cerrada, con un desarrollo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI y muy dependiente de Estados Unidos (Bitar, 1984). Durante los años ochenta América Latina buscó diversificar sus relaciones y evitar la dependencia de Estados Unidos¹⁸⁹.

Para el momento de inicio de la Alianza para el Progreso, Estados Unidos había estado centrado con Europa a través del Plan Marshall. El fortalecimiento económico de Europa era una prioridad estratégica y de seguridad mucho más urgente y relevante que América Latina. Las solicitudes hechas por América Latina tuvieron como respuesta que los recursos ya estaban comprometidos¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Sergio Bitar (1984) plantea tres etapas de la relación de Estados Unidos en la relación de América Latina con Europa: 1. Auge y declinación de la Alianza para el Progreso 2. Sustitución de asistencia financiera por comercio preferencia y 3. Disminución de preferencias comerciales, casi desaparición de la ayuda financiera oficial e instauración de la lógica del mercado. El autor plantea el interés que tiene Estados Unidos en la región no solamente en términos geoestratégicos y de seguridad, sino económicos y de mercado.

¹⁹⁰ "George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos pudo declarar categóricamente en la Conferencia de Río de agosto de 1947 que no habría ningún Plan Marshall para América Latina, dado que el capital disponible para el extranjero debería ser dirigido a Europa Occidental". En consecuencia la ayuda norteamericana a América Latina entre 1946 y 1960 nunca excedió el 4,8% (Parkinson, 1974) Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

Con Kennedy a principios de los sesenta se articuló un plan de apoyo financiero, que fue acompañado de propuestas para realizar reformas económicas e institucionales, con el fin de fomentar el crecimiento (Bitar, 1984). La revolución cubana fue un factor decisivo para que instar a Estados Unidos por un programa de más envergadura para afianzar los intereses de Estados Unidos en América Latina (Bitar, 1984)¹⁹¹.

Sin embargo fue evidente que las expectativas no podían ser satisfechas y que los recursos previstos eran inferiores a lo previsto, que las reformas no eran fáciles de materializar y que el desarrollo económico era un proceso lento que exigía transformaciones estructurales (Agudelo Villa, 1966). Se intentó revitalizar a través del Plan de Acción de Viña del Mar ¹⁹², sin resultado. Ante el fracaso, a fines de la década de los sesenta, se inicia nuevas formas de relacionamiento de Estados Unidos con América Latina (Bitar, 1984). Para esa época, Estados Unidos se enfrentaba a una etapa económica difícil, ya que la guerra de Vietnam absorbió gran cantidad de recursos. Dando paso al proyecto Great Society del presidente Johnson¹⁹³.

En ese contexto, bajo la presidencia de Nixon en 1969, se preparó el Rockefeller Report, documento que tenía una nueva propuesta de política de Estados Unidos hacia América Latina¹⁹⁴. A mediados de los sesenta, se hicieron nuevos análisis sobre la relación de Estados Unidos con América Latina. La llamada Comisión Linowitz¹⁹⁵,

¹⁹¹ Esos intereses, a pesar de los económicos, hacían más referencia a intereses de seguridad en la región (Tokatlian, 1989)

¹⁹² En abril de 1967 se llevó a cabo la reunión de presidentes y meses más tarde en junio fue elaborado el plan (Panamericana, 1961)

¹⁹³ Durante el discurso del Great Society, Johnson hizo referencia a lo grande que podía ser Estados Unidos a nivel mundial (Johnson, 1964)

¹⁹⁴ En ese documento se recogía la experiencia de la Alianza para el Progreso y se proponía los siguientes criterios económicos: a) no generar expectativas y las responsabilidades económicas eran de los países latinoamericanos; b) pasar del paternalismo al partnership; c) concentrar esfuerzos conjuntos en el comercio y no en la ayuda d) canalizar ayuda financiera a través de los organismos multilaterales; e) estudiar mecanismos para estabilizar precios de productos primarios; f) ayudar a renegociar la deuda; g) estimular la producción manufacturera y del desarrollo tecnológico en América Latina (Senate, 1970)

¹⁹⁵ Los principales supuestos económicos del informe eran: a) las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se insertaban en una situación de interdependencia y los problemas económicos eran de Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

elaboró una nueva posición frente a América Latina, la cual sirvió de base para la política Carter (Bitar, 1984)¹⁹⁶.

En años siguientes, la Cooperación Internacional fue una herramienta importante de acercamiento de la Administración Reagan con América Latina. Para Reagan era distinta su visión del mundo con respecto a su predecesor, con determinación de poner en marcha una política económica impregnada de neoliberalismo; Palomares señala que las medidas adoptadas exigieron una profunda readaptación de la política, las estrategias y las asignaciones de la ayuda externa por sectores y áreas geográficas (Palomares Lerma, 1993).

América Latina y Estados Unidos han pasado por diferentes etapas en su relacionamiento, pero es tal vez su preocupación y asistencia a la seguridad, lo que hace relevante para este estudio. Cuatro países, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, representaron el 90% de la financiación militar y policiva y el 50% de los entrenados estadounidenses en 1999 (Isaacson, 2001). La mayor parte del paquete fue destinado a Colombia, ingresando a los recursos establecidos para el recién iniciado Plan Colombia.

Para el periodo de la administración Bush, América Latina, vivió una mezcla de expectativa, esperanza y escepticismo. Durante la campaña electoral norteamericana de 1988, la región había ocupado, un sitio destacado en la agenda de George Bush y Michael Dukakis¹⁹⁷. Temas como la resolución de la crisis en América Central, una salida más operativa a la crítica situación de endeudamiento externo del área, la

naturaleza global; b) América Latina había aumentado su presencia mundial debido a un importante avance económico; c) Estados Unidos había perdido

¹⁹⁶ Las propuestas específicas hacia América Latina fueron limitadas, que hacían referencia a la eliminación de fuentes de conflicto y al fomento del comercio (Linowitz, 1975)

¹⁹⁷ Político estadounidense que fue dos veces gobernador de Massachusetts (1975-1979 y 1983-1991), y candidato del Partido Demócrata a la presidencia de EE. UU. en 1988.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

cuestión del tráfico y consumo de drogas, el mantenimiento de la estabilidad política regional, entre otros, hicieron parte del debate presidencial estadounidense.

El discurso de Bush evidenció una inclinación hacia aproximaciones pragmáticas y menos ideológicas que las de su antecesor y un tono más moderado y menos "duro" que Reagan frente a temas espinosos de las relaciones interamericanas. (Botero *et al.*, 1989).

En 1989, el Presidente Bush, planteó una Estrategia de control de drogas con dimensiones tanto internas como internacionales; la Estrategia estaba focalizada en reducir la demanda y la cadena de producción de las drogas ilícitas (Perl, 1992). Esta Estrategia contenía elementos internacionales nuevos frente a estrategias anteriores: 1) dar asistencia económica a los principales países productores de coca; 2) concentrarse más en actividades del tráfico de drogas, más que en los cultivos; 3) involucrar los militares andinos en las operaciones contra narcóticos; 4) involucrar militares estadounidenses como soporte de las fuerzas antinarcóticos del país beneficiario ¹⁹⁸

La estrategia contemplaba dimensiones nacionales e internacionales y se enfocaba tanto en reducir la demanda como la producción y tráfico de las drogas ilícitas. La estrategia dio resultado mostrando una disminución en la entrada de drogas ilícitas a Estados Unidos (Perl, 1992) ¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Durante los años ochenta el eje de la política antidroga tuvo un carácter represivo, tanto Estados Unidos como los países productores aceptaron el carácter represivo de la Estrategia, aunque sin los efectos deseados. Mientras las acciones represivas aumentaban, la producción de coca aumentaba también (Reina, 1989)

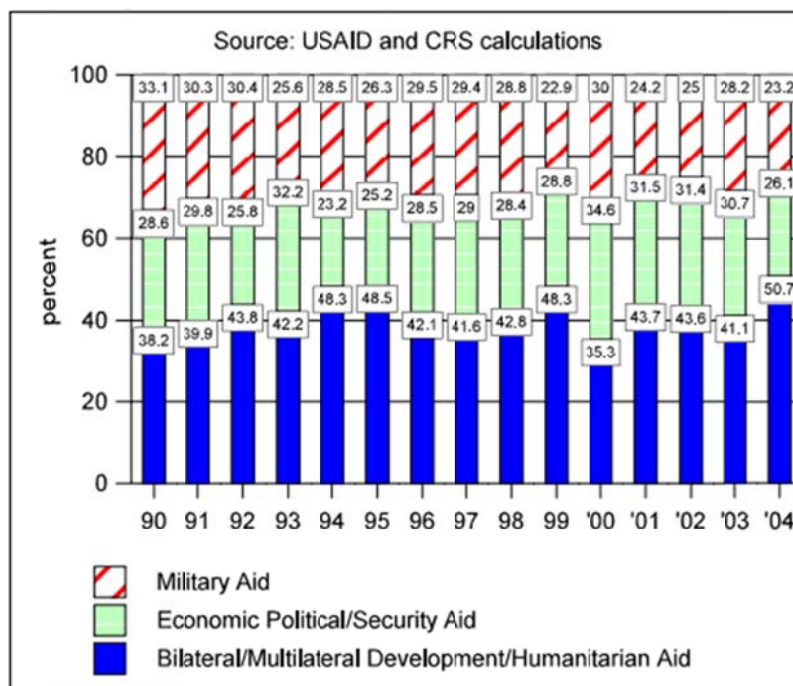
¹⁹⁹ Los resultados oficiales mostraron una reducción del 15% en dos años y un 60% en 10 años. Adicionalmente la Estrategia se presentó al Congreso en febrero de (Policy, 1990). El siguiente año, en febrero de 1991 en la Estrategia se incrementaron las metas en reducción de cultivos 20% para 1993 y 65% para el año 2001

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

La Estrategia tuvo acciones represivas, con efectos nocivos en la población civil y en el medio ambiente y sus efectos concretos no han pasado de ser estrictamente temporales. La evidencia empírica demuestra que las tendencias generales de la producción de coca en Bolivia, Colombia y Perú no se han visto sensiblemente afectadas por las acciones ofensivas que, en cada momento, estos países han desarrollado contra el narcotráfico (Reina, 1989).

De esta forma, la relación de Estados Unidos con algunos países de América Latina y en especial con Colombia, ha estado ligada a temas de seguridad y de drogas. Inicialmente con la marihuana, luego la cocaína y más adelante la amapola. De acá se llega a la Estrategia Andina de lucha contra las drogas.

Cuadro 4. Cambios en el énfasis de los programas 1990-2004



Fuente: Tarnoff & Leonardo (2011)

5.2.1 Estrategia Andina contra las drogas y Colombia: el énfasis en seguridad

En 1989, el Presidente Bush aprobó la Estrategia Andina de lucha contra las drogas, la cual incrementaba los montos militares y reforzaba las condicionalidades jurídicas a Colombia, Bolivia y Perú (Perl, 1992). En Abril de 1990, se desarrolló una estrategia de manera exclusiva para Colombia, que producía la mayor cantidad de cocaína que entraba a los Estados Unidos en ese momento. Los objetivos de la Estrategia, eran reforzar la efectividad militar y aplicación de la ley contra los narcotraficantes y dismantelar los carteles de la droga y apresar a sus capos. El Departamento de Estado controlaba las operaciones internacionales de droga fuera de Estados Unidos y administraba la ayuda para las agencias. El Departamento de Defensa administraba la ayuda militar y dar ayuda a la policía, a través del Departamento de Estado (GAO, September 1991).

El mayor componente de la Iniciativa Andina²⁰⁰, era ayudar a los países involucrados en la mayor producción de cocaína (Bolivia, Colombia y Perú) a reducir las actividades ilegales de narcotráfico. Adicionalmente a la ayuda económica, legal y militar, la Estrategia incluía preferencias comerciales con estos países²⁰¹.

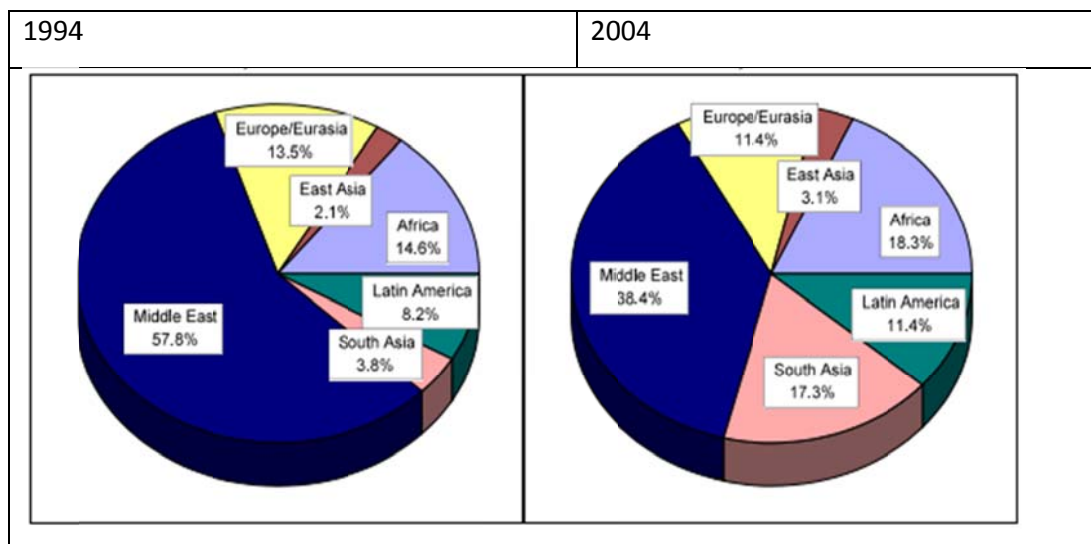
²⁰⁰ Así era conocida la Estrategia Andina de Lucha contra las Drogas

²⁰¹ En diciembre de 1991, bajo la administración de George H. W. Bush se inició el ATPA, Andean Trade Preference Act, eliminando aranceles de varios productos, con el fin de reforzar los lazos con las industrias legales como alternativa de la producción y tráfico de drogas. El programa fue renovado por el 31 de octubre del 2002 por la administración de George W. Bush por el ATPDEA Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, en donde se incrementaba el número de productos con exención de aranceles de 5,600 a 6,300. Se renovó en repetidas ocasiones hasta que en febrero 12 del 2011 el Senado estadounidense no lo renovó más.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Aumenta el interés por Latino América.

Cuadro 5. Distribución regional de la ayuda para 1994 y 2004



Fuente: Tarnoff & Nowels (2004)

Colombia llamó especialmente la atención de Estados Unidos como nación problema, cuyos problemas internos estaban reflejando la posibilidad de inestabilidad en sus vecinos. No solamente el problema de las drogas, que sin duda era un tema de seguridad nacional para Estados Unidos, sino otros temas como la debilidad institucional, legitimidad del gobierno, entre otros (Diamond, 1997). A pesar que Colombia fue un aliado permanente de Estados Unidos y que fue un ejemplo a mostrar durante el Programa de la Alianza para el Progreso, la gravedad de la situación colombiana, provocó cambios importantes en la postura de Estados Unidos frente al país (Tickner, 2000). Por otro lado, cambios en las concepciones mismas de la seguridad en la región y a nivel mundial se empezaron a dar y analizar²⁰².

²⁰² Stephen Randall (Randall) (Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Calgary), analiza la relación de la Política Exterior de los Estados Unidos y la Seguridad Colombiana en un artículo del libro "Colombia: democracia y paz. Tomo III", editado por la Universidad de Antioquia, la Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

5.3 Algunos antecedentes históricos de la ayuda norteamericana en Colombia

Durante el primer mandato de Eisenhower (1953-1957) este concentró sus esfuerzos en las regiones aledañas a la URSS y China, Irán, Corea y Formosa, dejando en un plano secundario el hemisferio occidental. Luego durante su segundo mandato (1957-1961), en Washington se reconocería la necesidad de un programa de ayuda económica que orientara las reformas sociales y políticas que necesitaban los países latinoamericanos.

Estados Unidos incorporó en su proyecto político global las expectativas latinoamericanas de ayuda para el desarrollo económico y la modernización de sus sociedades que terminará por concretarse en el Programa de la Alianza para el Progreso. En buena medida es posible debido al fuerte vínculo que establece la rivalidad bipolar entre seguridad, estabilidad política y desarrollo económico (Rojas, 2010).

Con la llegada de Kennedy a la presidencia de Estados Unidos en enero de 1961, América Latina se convirtió en un escenario central de la guerra fría. La iniciativa buscaba impedir una segunda Cuba, y la iniciativa buscaba promover la reforma política, la prosperidad económica, a través del incremento de montos de ayuda externa estadounidense. Con la APP, se buscaba promover la idea de un nuevo comienzo de las relaciones interamericanas que dejaba atrás las intervenciones militares directas y el apoyo a los regímenes autoritarios.

Universidad Pontificia Bolivariana, el Consejo superior de Investigaciones Científicas de España, y el Instituto de filosofía. En el artículo se abordan los cambios en el concepto de lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional de los Estados, tanto en los círculos que formulan las políticas y toman decisiones, como entre los académicos. Al verse los cambios en dicho concepto, se evalúa y analiza el papel de Colombia ante la proyección de lo política exterior colombiana en el continente americano, en especial, porque en el país confluyen dos problemas: la relación cercana entre el comercio de drogas ilícitas y los movimientos guerrilleros (FARC y ELN).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

5.3.1 Colombia, como ejemplo de la Alianza para el Progreso

Un año después de haber sido lanzado la Alianza para el Progreso, la inestabilidad política en América Latina se evidenciaba con golpes militares en Argentina y Perú, haciendo poco optimista el panorama de Estados Unidos en la región. Los países que habían demostrado voluntad y capacidad como Venezuela y México no necesitaban de la ayuda estadounidense para emprender las reformas; Colombia aparecía como el único grande de América Latina que necesitaba ayuda y donde esta podía ser eficaz (Agudelo Villa, 1966). Colombia fue el segundo país receptor de la ayuda estadounidense bajo la Alianza para el Progreso, después de Brasil y a la par de Chile.

Colombia se convirtió entonces en la “vitrina” de la Alianza para el Progreso gracias a tres factores: la condición de aliado incondicional de Estados Unidos, la voluntad política para llevar a cabo las reformas y la necesidad en Washington de mostrar resultados (Rojas, 2010).

La Alianza para el Progreso, constituyó a Colombia como en plan piloto para la aplicación del programa (Taffet, 2007). El declive de este Programa dio espacio a la lucha contra las drogas como asunto preponderante en la agenda bilateral desde finales de los años sesenta. Estados Unidos concentró la atención en combatir el fenómeno desde la oferta de los países productores, Bolivia, Perú y Colombia. Desde entonces la política de Estados Unidos se enfocó en la lucha antinarcóticos (Crandall, 2002). De esta forma, al ser Estados Unidos el único país que apoyó en forma el Plan Colombia, se asimiló a una continuación de la lucha antinarcóticos.

La década de los 60 fue un periodo de fortalecimiento del Estado colombiano, en este proceso la Alianza para el Progreso jugó un papel importante en cuanto a recursos, como la transferencia de experiencia y sobre todo de apoyo político al Frente Nacional.

El caso colombiano mostró que aún si era posible reunir inicialmente las condiciones ideales para alcanzar los objetivos de la Alianza para el Progreso, la intervención como construcción nacional y en este caso orientada a alcanzar el desarrollo económico, era un asunto más complejo, costoso y contradictorio de lo que el gobierno estadounidense vislumbraba a principios de los años sesenta.

El balance de este Programa en el caso colombiano, da cuenta de las profundas tensiones entre los objetivos de corto y largo plazo (Agudelo Villa, 1966); a pesar de las coincidencias y afinidades de Estados Unidos y Colombia para esa época y la alineación con los objetivos nacionales del gobierno colombiano, y los objetivos de la Alianza para el Progreso .

5.4 Plan Colombia, dependencia y condicionalidad

La ayuda de Estados Unidos hacia Colombia se enmarca por el Acuerdo General de 1963 (Colombia, 1963) y desde los años 1970, se ha ampliado a ayuda para la Policía colombiana y otras ayudas a instituciones militares y civiles para reducir la producción y tráfico de drogas ilegales.

Al convertirse la región Andina y en especial Colombia en el interés de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos²⁰³ y al convertirse Colombia por varios años en el primer

²⁰³ A pesar que el foco de la Estrategia estaba dirigida naciones fallidas, los objetivos encajaban muy bien para la situación regional de los Países Andinos y en especial de Colombia. Pero también dejó muchos interrogantes: 1) promover libertad a nivel global, dando prioridad a la política antiterrorista (ayudando en ocasiones a países que no comparten del todo los valores americanos); 2) La Estrategia falla en especificar cómo es utilizada y cómo es herramienta de la política; 3) Señala alianzas y coaliciones que garantizarán el cumplimiento de los objetivos y 4) Advierte del peligro de los estados fallidos y propone asistencia económica y política para mitigar el peligro (Daalder *et al.*, 2009)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

productor de cocaína en el mundo²⁰⁴, la mayoría de los recursos fueron destinados a este país, complementando la Estrategia Andina contra las drogas con el Plan Colombia.

A pesar de los esfuerzos realizados entre el gobierno colombiano y el estadounidense la situación en Colombia se convirtió en más compleja, por lo que se solicitó y se evidenció la necesidad de una ayuda más flexible (GAO, September 1991)²⁰⁵. Los límites entre la droga, la guerrilla eran difíciles de definir y adicionalmente a esto se sumaría la inclusión de los grupos guerrilleros en las listas de terroristas²⁰⁶. Por lo cual la ayuda militar se desdibujó de su inicial objetivo de droga, para complementar otros esfuerzos de lucha contra el terrorismo. A esto hay que mencionar que no sólo la ayuda militar se desdibujó, sino que ésta también se mezcló con ayuda al desarrollo o mejor dicho, la ayuda al desarrollo apoyó y complementó acciones militares.

Colombia enmarcada dentro de la Estrategia Andina de lucha contra las drogas evidenciaba un caso de atención y preocupación por parte de Estados Unidos. A medida que pasaron los años, las actividades represivas aumentaron y entraron nuevas estrategias como la fumigación (Farfán, 2007). Esta decisión fue muy cuestionada, los gobiernos colombianos de la época se alarmaron frente a los pocos resultados en la lucha antinarcóticos y más aún a la posibilidad de perder la ayuda estadounidense, sino se tomaban medidas como la aceptación de la fumigación, los recursos de ayuda estadounidense podrían ir a otros países. De esta forma, la condicionalidad funciona y llevó a tomar acciones que no siempre estuvieron consensuadas.

²⁰⁴ Incluso para el año 2011, luego de varios años de Plan Colombia, según el Gobierno estadounidense, Colombia seguía siendo el principal productor de coca y en porcentaje de lo decomisado en el 2011 el 85% provenía de Colombia y menos del 10% de Perú (Colombio, 2011)

²⁰⁵ En la Sección 3 del International Narcotics Act de 1989 y la sección 481 del Foreign Assistance Act de 1961, se autorizó la ayuda militar a Colombia para combatir al narcotráfico.

²⁰⁶ Durante el Gobierno de Andrés Pastrana, rotos los diálogos de negociación con las FARC en febrero del 2002 y meses después del 11 de septiembre del 2001, los grupos al margen de la ley fueron incluidos en la lista de grupos terroristas tanto por Estados Unidos, como por la Unión Europea

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

5.4.1 Los años 90: las semillas del Plan Colombia desde la perspectiva estadounidense

Durante los años 90 la ayuda internacional de Estados Unidos entró en una fase de recomposición. La ayuda internacional de Estados Unidos venía en declive al comenzar los años 90. En la Figura 4, se observa cómo no solo hubo la disminución indicada anteriormente, sino que se dio una recomposición del uso de los fondos. El componente militar como porcentaje de la ayuda total disminuyó durante toda la década, en gran parte debido al compromiso de disminuir (o por lo menos mantener constante) la ayuda dirigida a Egipto e Israel y de desvincular a Grecia y Turquía como receptores de ayuda militar. En línea con lo que se dijo anteriormente la ayuda hacia el desarrollo económico y la ayuda humanitaria aumentó sustancialmente su participación (Tarnoff *et al.*, 2011). En este punto es importante señalar que la ayuda Económica, Política y de Seguridad, contempla elementos de lucha contra el terrorismo, narcóticos, crimen y la proliferación de armas (Tarnoff, *et al.*, 2005). En contraste con la ayuda militar que, como se describió antes, se veía reducida a ayuda para la seguridad y la paz global, estuvo en aumento (con excepción de 1998) desde 1994 y hasta el 2003 (Tarnoff, *et al.*, 2011).

Con este contexto de la ayuda estadounidense, Colombia se convierte en un actor importante como receptor de la ayuda internacional de Estados Unidos.

En la época de los noventa, Colombia se convierte en el primer productor mundial de hoja de coca (GAO, Junio 1999). Entre 1989 y 1998 (que es el año en que se inicia el periodo de gobierno de Andrés Pastrana), la producción de hoja de coca creció en un 140%. Los niveles de 1999 aumentaron en más del doble de 1998. Este dramático ascenso, forzó a una interdicción mucho más grande por parte de Estados Unidos²⁰⁷ y

²⁰⁷ Esto como consecuencia de la tendencia creciente del consumo en USA y las amenazas planteadas por la inseguridad, entrada de capitales subterráneos, etc.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

le obligó a prestar una mayor atención a la región Andina y en especial a Colombia. La situación colombiana se complicaba aún más con el involucramiento de las FARC en el cultivo de las drogas y en actividades de narcotráfico. El declive de los principales carteles de la droga, abrió mayores oportunidades para que las FARC sacaran provecho de la industria del narcotráfico. De esta forma, el narcotráfico adicional a otras formas de financiación como la extorsión y el secuestro, ayudaron al crecimiento de este grupo guerrillero (Colombia, 1999) .

Adicionalmente, a mitad de la década de los noventa, las FARC dieron varios golpes militares a las fuerzas armadas. Entre 1996 y 1997, la administración Clinton “descertificó”²⁰⁸ a Colombia (en gran parte por la acusación hecha al gobierno de Ernesto Samper²⁰⁹ de haber recibido dinero del narcotráfico en su campaña para las elecciones presidenciales de 1994), trayendo como consecuencia la reducción de la ayuda de Estados Unidos a Colombia. La desertificación coincidió con un período en el que aumentó la capacidad bélica de la guerrilla, de los paramilitares, las violaciones a los derechos humanos; y de igual forma la mala imagen recreada por Estados Unidos del país disminuyó la inversión extranjera y condujo la economía de Colombia entre 1997 y 1998 hacia un despenadero, como lo afirma Bagley (2000).

²⁰⁸ La certificación es una medida unilateral que utilizó Estados Unidos para dar o no un aval al país, con base en derechos humanos, vínculos con el narcotráfico, etc. El tráfico ilegal de drogas surgió como problema de seguridad nacional tanto para Colombia, como para Estados Unidos y prioridad en la agenda internacional de ambos países (Pardo *et al.*, 1995). Y los países productores se convirtieron en el principal foco de la política antidrogas de Estados Unidos. A raíz de esto Estados Unidos aplicó medidas como ésta con Colombia: fue descertificada el 1 marzo de 1996, como consecuencia principalmente, del escándalo por la filtración de dineros del cártel de Cali en la campaña electoral del entonces candidato a la presidencia Ernesto Samper Pizano. Situación que llevó a una crisis de gobernabilidad, envió un mensaje a la Comunidad Internacional de narco-democracia, mientras se ahondaba el conflicto armado, a un aumento en los niveles de corrupción, entre otros; llevando a Colombia a una terrible estigmatización

²⁰⁹ Escándalo sobre de la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano y bloqueando su actuación exterior no solamente con las relaciones con Estados Unidos, sino en la mayoría de los Foros internacionales

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Estas reducciones contribuyeron al deterioro de la capacidad del ejército para enfrentarse a los grupos armados ilegales (Bagley, 2000). El creciente tamaño y fuerza, fue uno de los factores clave que hizo que Pastrana promoviera la negociación con las FARC en su campaña en 1998. Para finales de los años noventa, no había un consenso de la situación colombiana²¹⁰; para algunos era una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y fuerzas estatales (Marcella *et al.*, 1999). Para otros, el país estaba bajo la amenaza de la droga y corríamos el riesgo de convertirnos en una “narcodemocracia” (Sweeney, 1995). Se hablaba incluso de estado fallido, por la precariedad institucional y la pérdida de control territorial, sumado a la crisis de legitimidad (McLean, 2002). Colombia representaba en esos momentos un caso en el que la intervención internacional se hacía necesaria por la situación de crisis. Para esos momentos, Colombia aparecía como un “estado con riesgo de colapsar” y como una bomba de tiempo en la región.

Adicional a esta situación, a nivel interno Colombia se encontraba favorable a la “intervención” por parte de Estados Unidos (Tickner, 2007). Por un lado la crisis económica que vivía el país por esa época y por otro lado razones políticas, ya que Pastrana apostó por una política internacional en función de un proyecto político enfocado a la solución del conflicto interno. En esta estrategia de intervención hay una mezcla de “soft and hard intervention”(Rojas, 2007), y ambos estuvieron presentes en lo que después se convirtió en el Plan Colombia. Por una lado una estrategia que apoyaba lo militar y por otro lado, la ayuda al desarrollo con programas de desarrollo alternativo.

²¹⁰ Por un lado se hablaba de estado fallido, de crisis institucional y de gobernabilidad, pero sí había consenso en cuanto que el estado colombiano estaba afrontando una crisis institucional y con una amenaza interna fuerte. Esta situación coincidía con el énfasis de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos focalizada en estados fallidos, que puedan ser estados donde operan grupos terroristas (Rice, 2003)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Algunos factores que incidieron en la “intervención” de Estados Unidos en Colombia son: el cambio en el contexto internacional y la modificación de la política exterior de Estados Unidos con el fin de la guerra fría, que alteran las prioridades y temáticas de seguridad norteamericana. y la transformación de Colombia como principal productor de coca y de hoja de coca y el mayor involucramiento de los grupos armados al negocio del narcotráfico. El especial interés de Estados Unidos no es completamente nuevo al historial de relaciones bilaterales y regionales, de hecho tiene una amplia tradición de intervencionismo en América Latina, acentuado durante la guerra fría (Rojas, 2009).

5.4.2 El escenario colombiano: factores que facilitaron la participación de la Comunidad Internacional

Aunque el conflicto colombiano llevaba en curso más de 30 años, no fue sino hasta los años noventas que se consideró que el país necesitaba la ayuda internacional como se concibe hoy en día (Restrepo Rianza, 2004). Durante los ochentas y los noventas se gestaron cambios importantes en la dinámica del conflicto que condujeron a que en 1999 se considerara que era necesaria la intervención para la solución del problema, tanto por actores nacionales como por la comunidad internacional. Dichos cambios se dieron tanto a nivel interno como externo.

Son varios los factores de cambio que se dieron en el interior del país, que ayudan a explicar porque el Plan Colombia se dio en el momento en que se dio y sientan las bases para el carácter que tomaría la intervención estadounidense en el país.

Durante la década de los noventa los movimientos ilegales asumieron una posición política mucho más dominante de lo que se había visto previamente, que continuo en el siglo XXI. Como forma indirecta de control, se financiaron las campañas políticas en diferentes instancias del Estado, tanto en la rama legislativa, como en la rama ejecutiva, tal como lo muestra el caso del Presidente Samper (Rojas, 2009). El posterior descubrimiento de estos acontecimientos, como lo muestra el Proceso 8000 del Presidente Samper, llevo a una crisis institucional y de confianza interna en los organismos de representación política.

Otro aspecto importante para ser tenido en cuenta es la globalización como fuerza de cambio, sin lugar a duda este ha sido uno de los fenómenos más dinamizadores en las últimas décadas. La globalización ha afectado las visiones de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, realineando la agenda internacional. En el caso del conflicto colombiano la globalización tuvo dos efectos distinguibles: la internacionalización del discurso del conflicto (tanto por los actores legales como por los ilegales) (Borda, 2007) y la internacionalización de la actividad económica ilegal.

La globalización puso de frente el problema colombiano ante los medios y actores internacionales, llevando las realidades colombianas al plano internacional²¹¹. El Presidente Pastrana realizó un esfuerzo importante por llevar el problema a la comunidad internacional en particular a Estados Unidos, en un principio con el “Plan Colombia para la Paz” como una especie de Plan Marshall para el país, el cual luego asumiría simplemente el nombre de “Plan Colombia”. Por otro lado, los grupos insurgentes también dieron uso de la mayor intercomunicación global para promover su mensaje de izquierda ante el mundo. De la misma forma en que la política Estadounidense busco combatir el surgimiento del comunismo en los países latinoamericanos, el movimiento insurgente busco contactar estos mismos espacios

²¹¹ Si bien fue alrededor del conflicto y el tema de las drogas que Colombia buscó un posicionamientos internacional, también limitó su capacidad de gestión internacional; ya que la agenda estaba limitada. Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

como oídos solidarios al movimiento guerrillero, tanto en el continente americano, como en Europa y Asia. Esto generó todavía más espacio en la agenda internacional para el problema colombiano.

Por el lado de la economía lícita, con la apertura al mercado global durante el gobierno de Gaviria²¹², se transformó la actividad económica de ser agroexportadora a concentrarse en la explotación de recursos energéticos y minerales en manos de inversionistas extranjeros. Según Rojas (2009) aunque en sí mismo esto no es una razón para la intervención²¹³, sí generó inestabilidad a nivel institucional dando paso a una actitud más receptiva a la ayuda exterior.

Como se ha mencionado durante los años setentas y los ochentas los principales productores de hoja de coca eran Perú y Bolivia (Cuadro). Sin embargo, las características del mercado colombiano desplazaron la producción de hoja de coca. Entre estos factores se encuentra la mayor disponibilidad de insumos necesarios para convertir la hoja de coca en pasta de coca, y un sistema financiero de mayor profundidad, el cual hacía más fácil el lavado de dinero. De ser un país procesador y comercializador pasó a ser productor directo, moviéndose para abajo en la cadena productiva (Rojas, 2009). Los medios necesarios para la operación se ajustaron debidamente, lo cual genera cambios estructurales en el movimiento. Una vez se consolida el narcotráfico como fuente de financiación de la guerrilla, esta debió apropiarse de los factores de producción de la hoja de coca, principalmente la tierra. Se da en Colombia una lucha por el control de la tierra, tal que se pueda producir, entre la guerrilla, los paramilitares y los anteriores carteles de droga (que para esa época habían perdido la fuerza con la que iniciaron durante la década de los noventa).

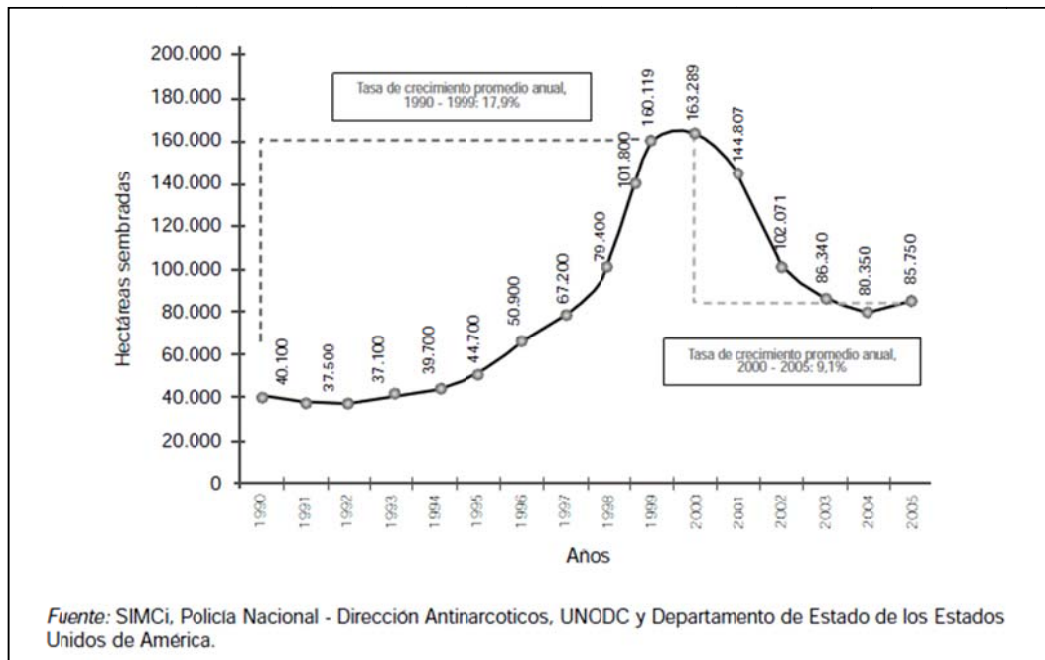
²¹² El gobierno del Presidente Gaviria fue de 1990 a 1994

²¹³ La línea de actuación de la cooperación internacional en Colombia (al igual que en otros países) ha generado un debate profundo de injerencia e intervención. Incluso se habla de una racionalidad que lleva a imperialismo por parte del donante y de beneficio para los gobiernos locales receptores (Rondinelli, 1976)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Sin embargo, no bastaba con el poder sobre la tierra, era necesario contar con personas que pudieran trabajar y plantar la coca, por lo cual se presentan situaciones principalmente de dominio a través de la amenaza o la cooptación (Rojas, 2009), de tal forma que no solo se tenga control sobre la tierra sino también sobre los campesinos.

Cuadro 6. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia 1990-2005



Fuente: Rojas (2007)

Es posible ver como se gesta el problema social producto del narcotráfico a través de esta estrategia de control, lo cual a su vez alimentó el discurso político de los presidentes colombianos al negociar con Washington y de las ONGs nacionales e internacionales, ambos con fines distintos. El problema de desplazamiento y violación de los derechos humanos, aunque siempre había estado presente, se incrementa significativamente durante este periodo. La necesidad de controlar la población y no

solo convencerla de que el Estado está equivocado lleva a la guerrilla y a los paramilitares a emplear mecanismos mucho más agresivos en contra de la población civil con el fin de garantizar la producción, recolección y procesamiento de la coca. La crisis humanitaria que vivió el país concierne no solo al desplazamiento forzoso sino al abuso de los espacios de la población civil, las masacres generalizadas en el país, los secuestros (pescas milagrosas) y los atentados terroristas.

Estos factores de narcotráfico y guerrilla condujeron a una situación de inestabilidad de país a nivel interno y externo, como fue percibida en su momento. Ante este momento político y económico en el país, se da el espacio para la intervención internacional en una búsqueda por encontrar soluciones al problema colombiano. La estrategia para hacer frente a estos problemas se fue construyendo alrededor de un programa externo de actuación por parte del gobierno del Presidente Pastrana, quien decidió internacionalizar la búsqueda de soluciones al conflicto armado, a través de la Diplomacia por la paz, alentando a la Comunidad Internacional a apoyar política y financieramente el proceso de paz con las guerrillas y a fortalecer a las fuerzas (Rojas, 2009)

Estados Unidos, percibía a Colombia como una democracia de “Prime Concern” incapaz de afrontar los problemas del narcotráfico y conflicto armado por sí solo. Esta incapacidad del estado colombiano frente a la lucha contra el narcotráfico y los derechos humanos, generaron una percepción de Colombia como un país problema, desestabilizador de la región. En un mundo globalizado donde estos temas (en especial los derechos humanos) son catalogados como problemas intermésticos²¹⁴, Colombia no puede combatirlos independientemente, lo cual significa que necesita la ayuda de actores internacionales y es esa la razón también por la cual Colombia ha

²¹⁴ Los problemas de naturaleza interméstica son aquellos que es muy difícil separar su naturaleza doméstica, con la internacional. Ver más en Bagley (2000).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

internacionalizado el conflicto y ha liderado el tema de corresponsabilidad con el problema mundial de las drogas.

5.4.3 La administración Clinton, el inicio del Plan Colombia durante el gobierno demócrata

En marzo de 1998 Estados Unidos, "certifica" nuevamente a Colombia como "país cooperador" en la guerra estadounidense contra las drogas, ya había sido certificado por primera vez en 1994 (Bagley, 2000). Al asumir Andrés Pastrana la presidencia, las relaciones bilaterales colombo-estadounidenses se mejoraron rápidamente. En octubre de 1998, el presidente Clinton recibió al presidente Pastrana en una visita de Estado a Washington, con lo cual claramente marcó el contraste con el anterior presidente, Ernesto Samper, a quien oficialmente se le había negado la visa para viajar a Estados Unidos en 1996.

Con la llegada de Andrés Pastrana a la Presidencia, cambió la política estadounidense, respondiendo a la necesidad de tener el gobierno colombiano de aliado para que combatiera eficazmente el narcotráfico. Durante su gobierno se hizo un gran énfasis en que la nueva agenda no tuviera como punto principal el narcotráfico, sino que se diversificaran los temas, en especial el tema de la paz. La respuesta de Estados Unidos fue muy positiva para el gobierno Pastrana ya que Estados Unidos aceptó los diálogos de paz como un tema de igual prioridad que la lucha contra el narcotráfico²¹⁵. Como manifiesta Tokatlian (1997), en un mundo globalizado que vive bajo el supuesto de la condicionalidad en donde los países industrializados como Estados Unidos tienen un vasto instrumental de presión, amenaza y sanción para condicionar a aquellos países en vía de desarrollo como Colombia, ocurrió que la asistencia estadounidense se

²¹⁵ De esta forma era claro para las dos partes que no se podían quedar únicamente combatiendo el narcotráfico mientras que en Colombia coexistieran otros factores que debilitaban la institucionalidad del país.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

prestó con la condición de que Colombia cumpliría con el respeto por los derechos humanos en una condición para la ayuda estadounidense (Tokatlian, 1997).

A pesar de ser escéptica, la administración Clinton públicamente respaldó las propuestas de paz de Pastrana hacia las FARC a finales de 1998. En efecto, a petición del presidente Pastrana, la administración Clinton inclusive estuvo de acuerdo en enviar emisarios para sostener encuentros secretos con los representantes de las FARC en Costa Rica en diciembre de 1998 para discutir la voluntad de las FARC de emprender programas de erradicación de drogas como parte del proceso de paz. Sin embargo, una vez fueron reveladas públicamente a la mayoría republicana del Congreso de Estados Unidos, estas conversaciones secretas causaron tanta controversia en Washington que la administración Clinton se vio obligada a desautorizarlas y a comprometerse a abstenerse de cualquier discusión futura con los "terroristas" de las FARC (Colombia, 1999) (Herald, 4 de enero, 1999).

La administración Clinton respaldó la iniciativa de paz de Pastrana durante 1999 en su diplomacia pública. Sin embargo, en la medida en que el proceso de negociaciones se empantanaba mes tras mes, los formuladores de política clave en Estados Unidos claramente llegaron a la conclusión de que las FARC nunca negociarían seriamente, a no ser que fueran obligadas a hacerlo tras su derrota en el campo de batalla. Indicando un cambio importante, en marzo de 1999 Washington acordó comenzar a cooperar con inteligencia en tráfico de drogas y actividad guerrillera con el gobierno Pastrana y el Ejército colombiano, incluyendo los datos obtenidos de observaciones satelitales de la zona de despeje (Albright, Agosto 10, 1999). Pero el estancamiento en el proceso de paz y los reveses que sufrió el Ejército en combate contra las FARC durante 1998-1999, combinados con la creciente evidencia de los vínculos de este grupo guerrillero con el tráfico de drogas, forzaron a Washington a aceptar que la guerra contra las drogas ya no podía ser claramente distinguida de la lucha contra la guerrilla. Con el impulso de Washington, en septiembre de 1999 el gobierno Pastrana emitió el documento del

"Plan Colombia", en el cual exponía su estrategia general para manejar los múltiples problemas que aquejan al país, que iban desde el narcotráfico, la violencia política, la crisis humanitaria hasta la recesión económica y la corrupción institucional. El valor del plan era de US\$7.5 billones durante un período de tres años, de los cuales Colombia prometió aportar US\$4 billones. Se esperaba que Washington suministraría de US\$1.5 a US\$2 billones y que el monto restante lo aportaran instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID) y la Unión Europea (Colombia, 1999) ²¹⁶.

La asistencia de Estados Unidos a Colombia se materializó inicialmente como ayuda antinarcóticos. Pero ante los lentos avances de los diálogos de paz en donde no había resultados visibles, esta ayuda peligró y tuvo un cambio en la intención de la misma. Iba más hacia un problema de seguridad nacional por el tema de drogas y no ligado a un proceso de paz. Ante la poca credibilidad que empezaron a generar los diálogos de paz, se empieza a gestar y reformular el Plan Colombia para que la ayuda estadounidense no se viera afectada por una ruptura en las negociaciones con las FARC.

A partir de esto, la administración Clinton plantea una nueva Estrategia ²¹⁷ que reveló un cambio dramático en la estrategia de Estados Unidos hacia Colombia. En 1999, al igual que en años anteriores, virtualmente toda la ayuda antinarcóticos de Washington había sido canalizada hacia la Policía Nacional y no hacia el Ejército. En cambio, el

²¹⁶ Al ser Estados Unidos quien continuó y apoyó el Plan, éste se convirtió en el programa bandera de la ayuda bilateral y el apoyo que el gobierno colombiano necesitó en su momento

²¹⁷ A finales de 1999, el 11 de enero de 2000 la administración Clinton presentó un proyecto de ley al Congreso de Estados Unidos por un programa de ayuda de emergencia de US\$ 1.28 billones para Colombia. Pensado para ayudar a Bogotá a luchar contra el tráfico de narcóticos en aumento y para afianzar la democracia durante los siguientes dos años, cerca de la mitad del dinero estaba incluido como una solicitud de presupuesto suplementario para el año fiscal de 2000. La otra mitad fue incorporada en la propuesta de presupuesto del Presidente Clinton al Congreso para el año fiscal de 2001 presentada en febrero 7 de 2000. Adicional a los US\$ 300 millones previamente asignados para Colombia, en el presupuesto del año fiscal de 2000, la ayuda total a Colombia en los próximos dos años alcanzaría cerca de US\$1.58 billones, casi doblando la cantidad aportada durante toda la década de los noventa (Albright, enero 11, 2000).

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

nuevo paquete asignaba el grueso de la futura asistencia estadounidense a las fuerzas armadas colombianas (Ejército,-Fuerza Aérea y Armada), mientras que reducía substancialmente los flujos de ayuda a la Policía Nacional. Del total de US\$1.573 billones a ser aportados durante los siguientes dos años a la presentación del paquete, casi dos tercios (US\$940 millones) se destinarían a la fuerza militar, versus US\$96 millones para la Policía²¹⁸.

El senador republicano Jesse Helms, Presidente del Comité del Senado de Relaciones Exteriores, inició una sesión en 1999 con críticas a las políticas de la administración Clinton hacia Colombia: “Qué está haciendo el Gobierno de Estados Unidos para ayudar?.... Muy poco y a lo mejor ya muy tarde.....Solo recientemente Estados Unidos está comenzando a proveer un soporte escaso para el nuevo batallón anti-narcóticos del ejército”(US Senate, 1999). Lo que evidenciaba un compromiso de los senadores republicanos por apoyar a Colombia y las acciones que el gobierno estaba tomando frente a la guerrilla y el narcotráfico.

²¹⁸ Para garantizar entrenamiento, equipos y la compra de 30 helicópteros Black Hawk y 33 Huey para dos nuevos batallones antinarcóticos, se proyectó que el Ejército recibiría US\$599 millones (US\$512 millones en el año fiscal de 2000 y \$88 millones en el 2001). Para las actividades de interdicción la Fuerza Aérea y la Armada recibirían US\$ 341 millones (US\$238 en el año fiscal de 2000 y 103 millones en el 2001) (Gómez Maseri, 12 de enero, 2000) .

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Cuadro 7. Asistencia a Colombia 1999-2003

| (Obligations and authorizations, \$ millions) | | | | | | | |
|--|--------------|-------------------------------|--|--------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------|
| Programs | FY1999 | FY2000 Regular Approps. | Plan Colombia (P.L. 106-246) FY2000 Suppl. | FY2001 | FY2002 Allocations | FY2002 Supplemental Request | FY03 Request |
| Economic | | | | | | | |
| <i>USAID Grants*</i> | | | | | | | |
| <i>Development Aid</i> | 3.0 | | – | | – | – | – |
| <i>Economic Support Funds (ESF)</i> | | 4.0 | | 4.0 | | | |
| <i>Disaster Assistance</i> | 10.0 | | | | | | |
| Counternarcotics | | | | | | | |
| <i>State Department/INC account†</i> | 205.9 | 50.0 | 763.5 | 48.0 | 380.5 | 4.0 | 439.0 |
| <i>State Department INC Air Wing</i> | 30.0 | 31.3 | | 35.0 (estimate) | 41.8 (estimate) | – | 45.0 (estimate) |
| DOD/Section 1004 | 35.9 | | 90.6 | 150.0 | 83.2 | – | NA |
| DOD/Overlapping Sections 1004/124 | NA | | 6.6 | 4.6 | 5.0 | – | NA |
| DOD/Section 1033 | 13.6 | | 7.2 | 22.3 | 4.0 | – | NA |
| Administration of Justice | 1.8 | | – | – | – | – | – |
| Anti-Terrorism | | | | | | 25.0 | – |
| Military | | | | | | | |
| <i>International Military Education and Training (IMET)</i> | 0.9 | 0.9 | – | 1.0 | 1.2 | – | 1.2 |
| <i>Foreign Military Financing/Grant</i> | | – | – | – | – | 6.0 | 98.0 |
| Drawdowns | | | | | | | |
| Department of Defense/Section 506 drawdown authorized | 58.1 | – | NA | NA | NA | – | – |
| Other Section 506 drawdowns (i.e., Departments of Transportation, Justice, State, and the Treasury) authorized | 14.5 | | | | | | |
| TOTALS (of available numbers) | 374.0 | | 958.2 | 264.9 | 515.7 | 35.0 | 583.2 |

Fuente: Serafino (2002)

Con el Plan Colombia se buscaba atender las que se consideraban eran las causas del conflicto y la crisis humanitaria: el narcotráfico y los grupos ilegales. El narcotráfico se torno en un eje central de la estrategia debido a su capacidad de financiación para los grupos armados ilegales. La estrategia se fundamentaba en el siguiente argumento: *“el fin de las drogas significará el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conducirá al fin del negocio de las drogas”* (Rojas, 2009). Según la lógica de este planteamiento, dado que los grupos armados se han integrado tan profundamente con el tráfico de drogas, atacar su fuente de financiación debilitaría la posición de la guerrilla lo que conduciría a una derrota militar o una negociación en condiciones favorables para el gobierno. Por el otro lado, atacar la fuente de producción de drogas era la mejor forma de detener el flujo de narcóticos hacia el país norteamericano. Es posible ver que al fundamentar el Plan Colombia en un argumento circular de este estilo, el discurso fue fácil de ajustar según el momento político de la seguridad internacional.

A pesar de esto, el Consejero de Seguridad Nacional para América Latina de la Casa Blanca, Arturo Valenzuela, señaló que la nueva ayuda estadounidense no tenía "nada que ver" con la lucha contra la guerrilla, y más adelante el zar antidrogas Barry McCaffrey admitió más directamente que el dinero haría una "importante contribución" a la lucha antisubversiva en el país. En la práctica, los continuos esfuerzos retóricos de Washington para mantener una estricta división entre la ayuda antinarcóticos y las operaciones anti-guerrilla resultaron falsos y fútiles. La realidad colombiana simplemente no se prestaba, ni se presta, para hacer este tipo de distinciones. De hecho, durante su viaje a Washington a finales de enero de 2000, con el fin de apuntalar el apoyo del Congreso de Estados Unidos al paquete de ayuda del presidente Clinton para Colombia, el presidente Pastrana reconoció abiertamente que en la medida en que las FARC estén "en el negocio", los fondos y equipos antinarcóticos de Estados Unidos se usarían contra las guerrillas (Torres De La Llosa, 27 de enero, 2000).

Estados Unidos, tenía una clara preocupación por la situación del país y en efecto, a mediados de enero de 2000 la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, particularizó a Colombia, junto con otros tres países (Nigeria, Indonesia y Ucrania) como merecedores de atención especial, dado que "cada uno de ellos puede ser una fuerza de gran importancia para la estabilidad y progreso de su región y cada una es un punto crítico en el camino de la democracia"(Albright, enero 11, 2000). En ese momento Colombia era el punto focal de la política exterior estadounidense hacia América Latina.

La atención iba acompañada de recursos, pero con mayor "condicionalidad" y una participación creciente de Estados Unidos en los asuntos domésticos del país. Aunque el caso colombiano no es la excepción a esta práctica por parte del gobierno estadounidense, sí era muy evidente para Colombia.

Varios sectores de Estados Unidos, intensificaron las críticas hacia el apoyo de Estados Unidos a Colombia, por la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas. Entre los críticos se encontraban sectores de los partidos políticos, en su mayoría demócratas y de la sociedad civil.

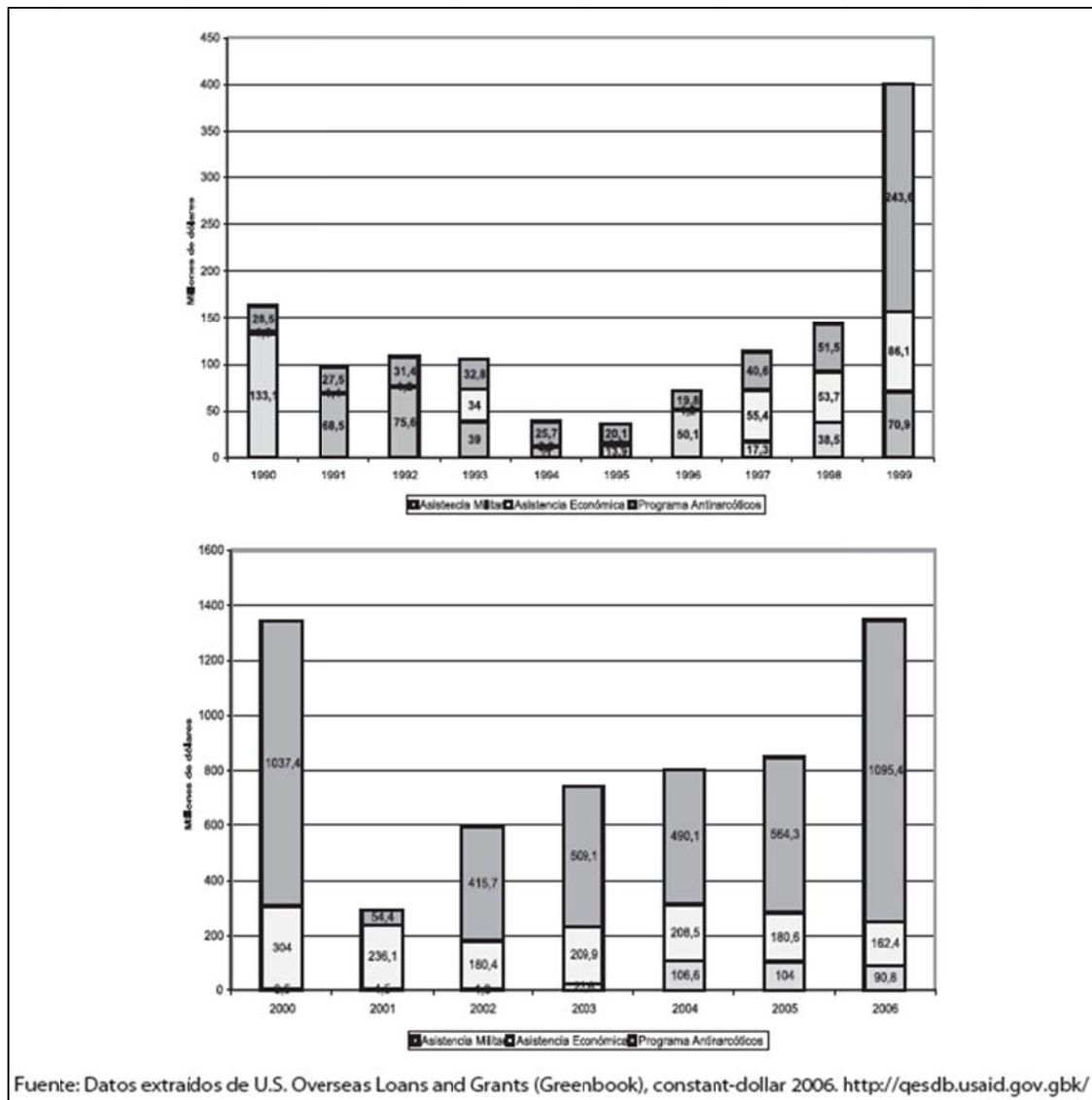
5.4.4 Qué buscaba el Plan Colombia

La estrategia de intervención combinó dos métodos que se han denominado como “hard intervention” y “soft intervention” (Rojas, 2007). Como se mencionó anteriormente el Plan Colombia concebía un componente tanto social, como económico y militar. En ese sentido, soft intervention iba dirigido a subsanar los problemas de carácter humanitario, por cual se le llamo posteriormente programas de ayuda humanitaria o ayuda al desarrollo, donde se inscribieron los objetivos sociales y económicos.

El “hard intervention” se concentró en lo referente a la ayuda miliar. En este punto es importante considerar la enmienda Leahy, propuesta por el senador Patrick Leahy y aprobada en el Congreso en 1997, la cual prohíbe que se otorgue asistencia militar y policial a países extranjeros en donde sus unidades militares y policiales violen los derechos humanos y queden en impunidad. Esta ley es uno de los instrumentos más fuertes de Estados Unidos para promover y exigir el respeto por los derechos humanos en aquellos países que se benefician de los programas de asistencia técnica militar y policial, y Colombia ha sido el país latinoamericano en donde más se ha aplicado esta enmienda. El Presidente Clinton la empleó durante la Presidencia de Andrés Pastrana, lo cual generó el rechazo de las fuerzas militares, agudizando la mala imagen de las mismas, ya que con esto afirmaron una vez más que se habían cometido violaciones a los derechos humanos por su parte. Si bien aquellas violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Militares han disminuido, éstas aumentaron por parte de los paramilitares, quienes elevaron el índice de masacres en un 44% y el

desplazamiento de casi dos millones de colombianos (Bagley, 2000), sin contar con torturas, amenazas y vejaciones hacia la sociedad civil. De esta manera la presencia de las fuerzas estadounidenses fue mínima, dados los límites establecidos por la enmienda Leahy. “Hard intervention” se centraba en la intervención militar indirecta mediante la cual, se ofrecía el apoyo logístico y de inteligencia, así como equipos y materiales, a las fuerzas colombianas y se realizaba contratación con contratistas norteamericanos para hacer tareas administrativas y de asesoría.

Cuadro 8. Ayuda discriminada de Estados Unidos hacia Colombia, 1990-1999 (dólares constantes del 2006)



Fuente: (Rojas, 2009)

Los componentes del Plan Colombia, estuvieron centrados en apoyo a los diálogos de paz y la lucha antinarcoóticos y los componentes fueron la negociación de la paz con las

guerrillas²¹⁹, Recuperación económica²²⁰ y la Estrategia antinarcóticos²²¹ y Reforma al sistema judicial y de protección a los DDHH, democratización y desarrollo social²²².

²¹⁹ “La ambigüedad que ha acompañado al Plan Colombia desde sus inicios se ve claramente reflejada aquí. ¿lucha antinarcóticos o lucha contrainsurgente? En la formulación inicial de la estrategia, la modernización de la fuerza pública se justificaba en la necesidad de hacer posible la fumigación aérea de los cultivos ilícitos, particularmente en aquellas áreas controladas por la guerrilla, de allí la creación de los batallones antinarcóticos; sin embargo, rápidamente se hizo evidente que la distinción entre lucha antinarcóticos y guerra contrainsurgente, aunque políticamente correcta sobre todo para los congresistas en Washington, resultaba artificiosa. Esta ambigüedad terminó disolviéndose después del 11 de septiembre, 11-S, con el fracaso de las negociaciones con las FARC, cuando ambas estrategias terminaron fusionándose en la lucha global contra el terrorismo.”

²²⁰ Lo anterior proviene del documento de evaluación de la EFDDs ente 1999 y 2006, que realizó el DNP. La autora considera que aunque el programa de reajuste económico si estaba incluido en la estrategia, y por lo tanto se le puede aceptar como logro, sin embargo, habría que evaluar si en realidad ha contribuido a solucionar el conflicto armado. Por un lado reconoce que existe una relación entre la seguridad y la actividad económica, en la medida en que la reducción del conflicto promueve la inversión. Por otro lado considera que el gasto necesario puede tener un impacto final negativo sobre el crecimiento. Pero también, varios actores (sectores, ONGs, organizaciones sociales y países) criticaron el énfasis militar y se dio el debate de la mejor estrategia: ofensiva militar vs salida negociada.

En cuanto a la reactivación económica se centró en el re-establecimiento de la confianza de consumidores e inversionistas, la recuperación de la productividad factorial, el mantenimiento de una política macroeconómica sana. Se dio un crecimiento positivo en indicadores 2002-2006. Se extendieron las preferencias arancelarias como un reconocimiento a la corresponsabilidad internacional en esta materia. En cuanto a logros sociales: “Red de Apoyo Social con los programas de Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, ampliación de la cobertura en salud y educación, programas de desarrollo alternativo vinculados a proyectos productivos, a la inversión en infraestructura social y gestión comunitaria, Familias Guardabosques (...) prácticamente toda la inversión social de estos seis años es atribuida a Plan Colombia.”

²²¹ Campaña de fumigación: En el PCI “se planteó la reducción del 50% en el cultivo, procesamiento y distribución de las drogas ilícitas en los seis años previstos”. 1999-2005: Disminución de cultivos en 46.4%. 2000-2005: 163.290 hectáreas a 85.750 hectárea. 1999-2005: Aspersión de 732.125 hectáreas y erradicación manual de 61.614. 1999-2005: Extradición de 428 personas. La fumigación no ha logrado el objetivo del 50% de los cultivos ilícitos

“El impacto de la erradicación de los cultivos ilícitos ha sido muy marginal en la disponibilidad de la droga en los mercados internacionales; no ha habido una variación sustancial de la oferta de droga que esta saliendo del país (Contraloría 2004). Esto se reflejaría en el hecho de que en vez de aumentar, el precio final al consumidor ha disminuido en las calles en los Estados Unidos. Aumentos en la productividad y movilidad de las áreas sembradas, así como también modificaciones en la pureza del producto final explicarían por qué estos resultados no se corresponden con los esfuerzos hechos en la lucha contra el narcotráfico (Rangel 2005). Numerosos han sido los estudios que muestran de manera reiterada la ineficacia de la actual política antinarcóticos promovida por los Estados Unidos en la solución al problema.”

²²² Fortalecimiento de justicia: “implementación del Sistema Penal Acusatorio, el fortalecimiento de las capacidades para la investigación criminal, el mejoramiento del acceso a la justicia a través del Programa Casas de Justicia, la creación de Centros de Convivencia Ciudadana y el fortalecimiento de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos.”

Apoyo a los derechos humanos y derecho internacional humanitario: “la aprobación en marzo de 2006 de un documento Conpes que busca fortalecer la capacidad del estado para la investigación, juzgamiento y sanción para las infracciones y violaciones en esta materia. Igualmente, se subrayan los Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

5.4.5 Alineamiento entre George Bush y Alvaro Uribe que inclinaron los apoyos de los dos países en el escenario internacional

Desde que en 2002, Alvaro Uribe asumió la Presidencia de Colombia, la política exterior colombiana ha estado girando en torno a la conservación de una “relación especial” (Tickner, 2008).

El acercamiento de Alvaro Uribe con el presidente George W. Bush, muestra uno de los pocos éxitos de la política exterior estadounidense hacia América Latina. Adicionalmente muestra un alineamiento internacional e incondicional por parte de Colombia en muchos foros y escenarios internacionales. En la guerra contra el terrorismo, después del 11 de septiembre, Estados Unidos tomó el liderazgo de una guerra contra un enemigo poco común. A pesar que había gran apoyo al interior del país, hubo sectores muy críticos frente a las intervenciones militares contra los malos gobiernos o movimientos (Glaser, 2006).

La cercanía de Colombia con Estados Unidos es un rasgo permanente de la política exterior colombiana. Además de alinearse con las políticas estadounidenses, el país ha buscado puntos de coincidencia con estados Unidos hacia los otros países.

Dado que Estados Unidos se considera una fuente indispensable de ayuda económica y militar, el gobierno colombiano no sólo admitió un nivel considerable de injerencia en la concepción del Plan Colombia, sino que también buscó que ese país se involucrara más activamente en la situación interna

avances en el respeto y la formación por parte de las fuerzas armadas en este campo, así como en los resultados en los programas de protección a los defensores de los derechos humanos en Colombia.” Programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración, DDR: No formo parte del Plan Colombia inicial, se integró en la PSD de Álvaro Uribe. 1999-2005 no se destinaron recursos. Negociación inicio diciembre de 2002. Resultados: Ley de Justicia y Paz (2005), desmovilización de 40.000 personas (2006).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Si bien se sostiene que la ayuda de Estados Unidos hacia América Latina está ligada a los derechos humanos (McCormick *et al.*, 1988), Colombia quien ha sido el principal receptor de ayuda estadounidense, ha sido calificado como uno de los países con mayores violaciones de derechos humanos (Chomsky, 2000).

5.5 Estados Unidos como donante en Colombia

5.5.1 Consideraciones de la asignación de los recursos

La ayuda exterior es generalmente estudiada en dos etapas. La primera llamada “gatekeeping” es la que dedica su estudio hacia cuáles países debe ser asignada la ayuda y la segunda es la etapa de asignación, que define cuánta ayuda el país recibe (Lai, 2003). Otro aspecto a tener en cuenta es que una vez asignada la ayuda, empieza un proceso burocrático con cierta inercia y que se convierte en la mejor forma de predecir la continuidad de la ayuda en ciertos países (Guess, 1987) (Allison *et al.*, 1971)²²³.

De esta forma, la inercia burocrática si ha afectado la asignación de recursos de ayuda y algunas pruebas empíricas han demostrado que un país recibirá ayuda con más probabilidad si el año anterior recibió ayuda (Apodaca, *et al.*, 1999)

Esto no sólo soporta el modelo burocrático de toma de decisión sobre la asignación de la ayuda de Estados Unidos, sino que muestra la dificultad de hacer análisis sobre la asignación misma de la ayuda.

²²³ Inclusive algunos trabajos han encontrado que la inercia de la burocracia estadounidense ha mantenido recursos en la OTAN (McCalla, 1996), recursos de ayuda estadounidense después de la Guerra Fría en Asia (De Castro, 2000)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Para el caso del Plan Colombia han estado presentes varios factores que han incidido en la asignación de los recursos, una inicial de definir los montos, recursos y más adelante el proceso burocrático que se hace referencia

5.5.2 América Latina y las drogas

Aunque existe consenso hacia la problemática de las drogas como un fenómeno internacional de naturaleza compleja y multifacética, que debe ser abordado desde diversas perspectivas trascendiendo las dimensiones unilaterales o bilaterales. Sin embargo, la distancia entre la «percepción» de esta intrincada cuestión y la «realidad» de las iniciativas que se han adoptado para hacerle frente muestra un alto nivel de incongruencia e inconsistencia. Mientras la retórica se mueve por un lado, la práctica concreta va por otra, sobre el trasfondo de un insatisfactorio trato entre EE.UU. y América Latina al respecto.

En todo este proceso, ha llevado al replanteamiento de las políticas de prevención de las drogas y la forma de evitar los cultivos ilícitos. En el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), se incrementó el uso del glifosato, como principal medida de represión contra el crecimiento de la heroína. Ante esta decisión han sido muchas las críticas relacionadas con la efectividad del método y la necesidad del mismo. Si el método se ha debido a decisión de política interna o si las presiones externas son las que han marcado las acciones que el gobierno ha tomado.

5.5.3 Estados Unidos y Colombia: cuestión de seguridad

La política exterior de Estados Unidos hacia Colombia, manifiesta un rango amplio de tensiones y contradicciones, aunque en los últimos años ha habido un alineamiento en cuanto a objetivos y prioridades. Si bien hubo y hay muchos detractores del Plan

Colombia, el hecho que un paquete de U\$1,7 millones haya sido aprobado por el Congreso es una muestra del interés por Colombia²²⁴.

Pastrana inicia Plan Colombia, como una estrategia integral (militar y social) pero luego se conoció como estrategia bilateral, ya que fue USA el principal donante.

La presencia de Estados Unidos a través de la cooperación internacional está ligada a seguridad y es interés nacional. Los mayores objetivos de la política de ayuda o de Cooperación Internacional de Estados Unidos han sido asistir al gobierno americano en la implementación de su política exterior para alcanzar sus retos a nivel global (Rabie, 1988). Esos retos a nivel mundial son muy variados en su naturaleza, pueden agruparse en mantener la seguridad nacional de Estados Unidos, su rol y prestigio internacional y facilitar el acceso de Estados Unidos a los mayores mercados, recursos energéticos y minerales estratégicos.

Como instrumento de política exterior, la Cooperación Internacional ayuda a asegurar los intereses estadounidenses y proyectar el poderío y liderazgo estadounidense en varias regiones del mundo (Rabie, 1988). Estos programas de ayuda, no solamente han servido con los gobiernos que han compartido los intereses americanos, sino también para implementar políticas en esas regiones.

Algunos factores que incidieron en la “intervención” de Estados Unidos en Colombia son: el cambio en el contexto internacional y la modificación de la política exterior de

²²⁴ Los senadores republicanos Paul Coverdell y Michael DeWine reflejaron la opinión de muchos otros republicanos al argumentar que el Plan Colombia: “es claramente nuestro interés nacional”, mientras otro congresista afirmó que el paquete no era suficiente (Randall). Adicionalmente el Senador de Iowa y Presidente del Comité del Senado para el Control Internacional de Narcóticos, Charles Grassley criticó a la administración Clinton por gastar miles de millones en Kosovo, cuando los narcóticos en Colombia representaban una amenaza más directa (Grassley, 2000)..

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Estados Unidos con el fin de la guerra fría, que alteran las prioridades y temáticas de seguridad norteamericana. y la transformación de Colombia como principal productor de coca y de hoja de coca y el mayor involucramiento de los grupos armados al negocio del narcotráfico. El especial interés de Estados Unidos no es completamente nuevo al historial de relaciones bilaterales y regionales, de hecho tiene una amplia tradición de intervencionismo en América Latina, acentuado durante la guerra fría (Rojas, 2009).

Con el Plan Colombia se buscaba atender las que se consideraban eran las causas del conflicto y la crisis humanitaria: el narcotráfico y los grupos ilegales. El narcotráfico se torno en un eje central de la estrategia debido a su capacidad de financiación para los grupos armados ilegales. La estrategia se fundamentaba en el siguiente argumento: “el fin de las drogas significará el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conducirá al fin del negocio de las drogas” (Rojas, 2009).

Estados Unidos, tenía una clara preocupación por la situación del país y en efecto, a mediados de enero de 2000 la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, particularizó a Colombia, junto con otros tres países (Nigeria, Indonesia y Ucrania) como merecedores de atención especial, dado que "cada uno de ellos puede ser una fuerza de gran importancia para la estabilidad y progreso de su región y cada una es un punto crítico en el camino de la democracia" (Albright, enero 11, 2000). En ese momento Colombia era el punto focal de la política exterior estadounidense hacia América Latina.

La atención iba acompañada de recursos, pero con mayor "condicionalidad" y una participación creciente de Estados Unidos en los asuntos domésticos del país (Tickner, 2007). Aunque el caso colombiano no es la excepción a esta práctica por parte del gobierno estadounidense, sí era muy evidente para Colombia.

El interés por Colombia pasa de drogas, guerrillas a terrorismo. La asignación de la ayuda, responde a las dinámicas mostrada, por intereses de seguridad, democracia y derechos humanos. El caso colombiano está al nivel de las operaciones estadounidenses en la guerra global contra el terrorismo (Feickert, 2005). El autor muestra que las operaciones en países como Afganistan, Africa, Filipinas y Colombia hacen parte de esa gran guerra global contra el Terrorismo. Las operaciones en estos países incluyen gran parte de operaciones de combate y no combate, que buscan acabar con grupos insurgentes, operaciones de reconstrucción, entre otras.

5.5.4 Trabajo entre los dos gobiernos

Debido al carácter e interés de seguridad el Gobierno estadounidense ha preferido un trabajo directo y articulado con el Gobierno colombiano²²⁵, razón por la cual, Colombia ha generado una mayor dependencia de la ayuda estadounidense.

Para Estados Unidos, el Plan Colombia ha significado un ejemplo de caso exitoso en la lucha contra las drogas, se ha demostrado la disminución de cultivos de coca, a pesar que también las críticas reiteran que el problema de las drogas, a pesar de la gran cantidad de recursos que se ha destinado para lo mismo.

Este trabajo articulado entre los dos gobiernos ha sido importante no sólo para el gobierno de Estados Unidos que ha buscado una eficacia mayor de sus recursos, sino del gobierno colombiano, que ha logrado importantes avances en indicadores de seguridad, violencia y este clima ha mejorado los índices e indicadores económicos.

²²⁵ La mayoría de los proyectos ejecutados por Estados Unidos se hicieron a través de contratistas estadounidenses, algunos con el gobierno, pero se evitó el trabajo con organizaciones de la sociedad civil

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Colombia se convierte en un caso interesante para mostrar como modelo frente a otros casos de ayuda de Estados Unidos tanto en aspectos de seguridad, como en la lucha contra las drogas. La agenda de seguridad ha primado por encima de las prioridades de la ayuda

5.5.5 Plan Colombia: Intereses de Estados Unidos alineados con las prioridades del gobierno colombiano

Si bien el Plan Colombia llega en una coyuntura para dinamizar los intereses de los dos países, siempre ha mostrado una clara polarización desde el diseño mismo, en el cual el gobierno estadounidense tuvo una activa participación. Cualquier análisis efectuado del mismo, independiente del sector involucrado, muestra una clara polarización.

A pesar de esto, aspectos relevantes del Plan alineados con los intereses de Estados Unidos, como la seguridad, la disminución en la producción de droga y el aumento de la competitividad económica, señalan mejoría en la década de ejecución del Plan. Estos indicadores llevan a resultados tangibles y concretos, a diferencia de la ayuda social, la cual estuvo dispersa y no necesariamente sus resultados son tan tangibles, como los resultados que estuvieron más alineados con los intereses de Estados Unidos.

La implementación del Plan y la coyuntura misma del país, muestran que éste cada vez se alejó más de la vulnerabilidad en la que estaba al inicio del periodo de Andrés Pastrana, donde se definía en muchos escenarios a Colombia como un estado fallido (Shifter, 2010). Lo que sí es difícil es afirmar, que estos cambios son atribuibles al Plan Colombia o en qué grado el Plan contribuyó a esta situación.

De esta forma, lo que evidencia el Plan Colombia son logros específicos referidos a la lucha contra las drogas y el conflicto armado.

Durante los años 1999 y 2006, se disminuyeron los cultivos de coca, pasando de 160.000 a 78.000 hectáreas (UNODC, 2009). La magnitud de los esfuerzos económicos, políticos, militares y sociales que implicó la puesta en marcha del Plan Colombia, no evidencia del todo resultados completamente exitosos. A partir del 2006 hay un aumento de las áreas cultivadas y muestra la dificultad de mantener buenos resultados presenta muchas dificultades. Y el propósito inicial del Plan de reducir al menos en un 50%, está lejos de ser cumplido (Group, 2008)

Esto evidencia, también los efectos colaterales en las zonas intervenidas y el efecto en los países vecinos. Por una parte el uso indiscriminado de glifosato ha mostrado causar graves consecuencias a la población²²⁶ y animales, además de contaminar el suelo, ríos; poniendo en grave peligro la seguridad alimentaria de comunidades campesinas e indígenas (Nivia, 2002). Las fumigaciones sin proponérselo se convirtieron en un detonante más del desplazamiento forzado en Colombia (Cabrera, 2009).

Otro de los pilares del plan se centró en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para enfrentar militar, policial y jurídicamente al narcotráfico y su íntima relación con el terrorismo. Hacia el año 2003, se estimaba que el 50% de los ingresos percibidos por la guerrilla de las FARC venían de alguna actividad relacionada con el negocio de las drogas, lo que cualquier actividad en contra las drogas estaba relacionada con las estrategias contrainsurgentes (Conjunta, 2005).

²²⁶ Varios informes han evidenciado un aumento de enfermedades en el sistema nervioso, respiratorio, digestivo, en la piel y en los ojos de las poblaciones sobreexpuestas a las fumigaciones con glifosato (Walcott, 2005)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Por lo tanto, los programas de erradicación y fumigación fueron acompañados con esfuerzos a fortalecer la capacidad represiva del Estado en zonas donde estaban presente los grupos armados y había negocio de drogas. El enfoque fue desarticular los eslabones de la cadena de procesamiento y distribución de estupefacientes (interdicción), atacando de manera decidida laboratorios, flujo de precursores químicos y canales de distribución (Charles, 2003).

Los programas de interdicción permitieron que entre 1999 y 2005 se pasara de 43 toneladas incautadas a 170, con un promedio de 102 toneladas anuales (DNP, 2006). Asimismo, se incautaron 185 aeronaves, 8214 vehículos y 1799 embarcaciones, al igual que se destruyeron 9231 laboratorios de procesamiento, pasando de 285 en 1999 a 1967 en 2005, con un promedio anual de 1318 (DNP, 2006).

Con resultados concretos en términos del componente militar del Plan Colombia, alineados completamente con los intereses de Estados Unidos en materia de seguridad con su lucha contra el problema mundial de las drogas y con el terrorismo, convierten a Colombia en un ejemplo en donde en la lógica de asignación de la ayuda, priman otro tipo de intereses por parte de los donantes y cómo para Estados Unidos sigue primando la seguridad en sus actuaciones internacionales.

De esta forma, las prioridades en materia de ayuda externa han girado alrededor de los intereses de seguridad nacional y la cooperación ha sido un instrumento de la política exterior estadounidense. Esto evidencia contradicciones ya que los temas que han sido condicionados por los intereses establecidos por los temas de seguridad sin que la ayuda al desarrollo como tal aparezca como “el objetivo único y real” o con un especial y cambiante concepto de desarrollo.

Capítulo 6: La Unión Europea, la paz y la prevención de conflicto; el caso de Colombia

El objetivo de este capítulo es describir la política de cooperación de la Unión Europea, sus intereses, su decisión de entrar y apoyar al gobierno colombiano, para luego caracterizarla.

6.1 Generalidades de la política exterior europea

El estudio de la Unión Europea ha significado un péndulo entre las Relaciones Internacionales y las políticas comparadas (Hix, 1994; Rhodes *et al.*, 1995; Risse kappen, 1996). Desde una perspectiva de gobernanza, la Unión Europea debería ser más que un organismo internacional (Hix, 1998), a pesar de esto y para esta tesis doctoral es uno de los actores de estudio.

El sistema político de la Unión Europea ha representando un desafío teórico desde hace unos 20 años y se ha convertido en un actor internacional de gran peso (Morata, 2004). Desde los inicios de la integración europea, la literatura académica ha tratado de caracterizar la Comunidad Europea -luego la Unión Europea- como actor internacional (Zielonka, 2007). La Unión Europea es un actor diferente en la escena internacional y en los aspectos políticos es clara la rivalidad que hay entre el ente completo y sus países miembros que a pesar de los tratados han preferido actuar de manera independiente en muchos casos.

La aparición y consolidación de la Unión Europea constituye una de las más importantes dinámicas dentro del sistema internacional (Sanahuja, 2002b). Como actor su importancia es muy relevante, pero ha mostrado una clara debilidad en su

política exterior (Hix *et al.*, 2005). Estas particularidades están también presentes en su actuación como donante en Colombia.

Con el fin de responder a la pregunta en cuál etapa está la UE como actor internacional, debe analizarse desde una amplia gama de perspectivas. Algunos autores argumentan que la UE es un actor internacional, desde que ha desarrollado gran cantidad de políticas e instrumentos para llevar los intereses comunes europeos a una actuación colectiva en el sistema internacional (Christopher Hill *et al.*, 2005). La UE también ha mostrado una gran capacidad para financiar sus decisiones políticas, ubicando recursos a través de sus procesos de decisiones y haciéndose cargo de sus políticas con sus propias herramientas.

Efectivamente, la UE representa los asuntos económicos, ambientales y de derechos humanos de los Estados miembros. Sin embargo, en aspectos como la defensa militar la UE no es visible y sus estados miembros mantienen soberanía en sus políticas²²⁷. De esta forma, la UE aparece como un actor con muchas caras, un “actor multifacético” (Bretherton *et al.*, 1999), que puede ser muchos actores de manera simultánea.

Es un hecho que la UE está en un constante proceso de construcción de su acción externa y de esta forma, la UE puede actuar de diferente forma dependiendo del tema, la región, el contexto y la percepción de otros actores internacionales.

Desde su creación en 1958 la Comunidad Europea ha evolucionado considerablemente. Los procesos de ampliación y profundización institucional han

²²⁷ Esto se hizo más evidente cuando los estados miembros no se pusieron de acuerdo en una posición común frente a la guerra de Irak liderada por Estados Unidos
Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

afectado tanto interna, como en la capacidad de la Unión Europea para actuar externamente, para ser un actor global (Bretherton, *et al.*, 1999).

Pero los estados miembros no necesariamente están de acuerdo en los significados de alcanzar los objetivos internacionales que los tratados han ido anunciando²²⁸. Esta discusión tiene que ver con la clase de poder que la UE quiere desarrollar y llevan a que Europa es un poder normativo con foco en objetivos internacionales que buscan promover normas en varios aspectos como ambiental, derechos humanos y justicia, demostrando una capacidad de institucionalizar relaciones entre estados (Laïdi, 2008) y es el segundo actor en comercio, el mayor donante y una gran fuente de inversión en el mundo en desarrollo.

En aspectos militares, el hecho de no tener un poder militar comparable con el de EEUU, se ha convertido en una ventaja (Hill, *et al.*, 2005) ya que otros países no desconfían de la presencia europea porque no será agresiva; pero en otro sentido, la perspectiva de poder tradicional insiste en la debilidad de la UE por su falta de capacidad militar y por consiguiente su dependencia de EEUU.

²²⁸ Los objetivos internacionales planteados en 1988 en la Declaración de Rhodes son: mayor liberalización del comercio internacional, jugar un rol activo en la preservación de la paz internacional y la seguridad y la solución de conflictos regionales, apoyar la democracia y los derechos humanos, fortalecer a Naciones Unidas, promover condiciones sociales y económicas en países menos desarrollados, entre otros. Declaración del Consejo Europeo (Rhodes Declaration), diciembre 1988. El Tratado de Maastricht, define los siguientes objetivos para la cooperación internacional: llevar a un desarrollo social y económico sostenible para los países menos avanzados, la integración de los países en desarrollo a la economía mundial, campaña contra la pobreza, consolidación de la democracia y promoción de los derechos humanos. En 1992, los objetivos declarados en el Consejo Europeo en Lisboa incluían democracia, estabilidad regional, contribuir a la prevención de conflictos, fortalecer la cooperación internacional en temas de interés internacional como luchar contra la proliferación de armas, terrorismo y el tráfico de drogas y promover y soportar un buen gobierno (Hill, *et al.*, 2005)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La UE ha asumido un rol en el que a través del acceso a mercado, su ampliación y la ayuda oficial al desarrollo, pueden ser instrumentos de coerción desde el punto de vista de otros países, ya que pueden incluir sanciones y condicionalidades.²²⁹

Desde sus inicios la UE ha ayudado a los países en desarrollo que son prioridad de sus miembros. Inicialmente la cooperación se dirigía a sus antiguas colonias y territorios de ultramar; en principio eran los franceses, luego los ingleses y al final se formó el grupo de los países ACP²³⁰. Europa central y del Este, han sido zonas estratégicas desde la caída del muro y la región mediterránea desde el 95 (Smith, 2003). A medida que las fronteras se ensanchan con las adhesiones de países a la Unión Europea, se crean nuevos vecinos y nuevas demandas de cooperación. América Latina aparece en escena cuando España y Portugal integran la Comunidad Europea en 1986. En realidad Europa se interesa en América Latina a partir de la intervención por la paz en América Central en los años ochenta. En todo caso, al final de los años noventa la Comunidad Europea tenía algún tipo de acuerdo con todos los países latinos excepto Cuba y había aumentado su ayuda para el desarrollo contrario a la tendencia mundial (K. E. Smith, 1997).

A partir de los noventa se puede hablar de la Unión Europea con una política coherente de desarrollo, un verdadero donante con una estructura clara, instrumentos y objetivos (Bue, 2007). Autores afirman que la cooperación es uno de los instrumentos que la Unión Europea ha desarrollado mejor para tener un efecto en la escena internacional (Petiteville, 2006). El papel jugado por la Comunidad Europea en Centro América, liderados por Francia, Alemania y la Comisión, fue determinante en

²²⁹ Revisar las conclusiones de Hill (2005)

²³⁰ Como parte de la política exterior de la Unión, en 1963 se da inicio a la estructuración del grupo de países ACP (África, Caribe y Pacífico) con quienes la UE mantiene relaciones especiales en términos políticos, económicos y sociales. Actualmente el marco que regula dicha relación es el Acuerdo de Conuto Revisado (http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_revised_e.pdf) de 2005.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

las negociaciones de paz pues ofreció una alternativa a la posición militar de los Estados Unidos que bloqueaba las iniciativas regionales (Von Stechow *et al.*, 1990) .

Mientras la antigua República Soviética estaba en guerra, los países miembros de la Comunidad Europea firmaban el tratado de Maastricht para dar mayor legitimidad a las acciones internacionales comunes. El balance de la acción común europea fue pobre, Estados Unidos ganó más influencia y la Comunidad Europea se mostró como una “potencia civil” incapaz de lidiar con la violencia extrema por falta de coordinación entre los países miembros (Rhodes, *et al.*, 1995). Luego, a lo largo de los años 90, la Unión Europea reafirma sus acciones de desarrollo y sus acciones humanitarias, lanzando una política de clara y unas operaciones de postconflicto independientes de las Naciones Unidas (Petiteville, 2006) ²³¹.

El 11 de septiembre también impactó la forma como la UE se relaciona con el mundo. Los europeos pasaron de mostrar una actitud común clara al ser la UE el primer donante en Afganistán, a dividirse radicalmente con la guerra de Irak²³². La perspectiva transatlántica dominó las acciones de los países miembros en detrimento de las comunes. Sin embargo, la UE jugó de nuevo la carta del factor común y en 2003 se pronunció en favor del multilateralismo y redefinió las amenazas globales en la Estrategia de Seguridad Europea²³³. Allí se evidencia un cambio en la UE con respecto a

²³¹ Con la Crisis de Kosovo en 1999 la UE extrae lecciones importantes, especialmente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

²³² Evidenciando la debilidad de la política exterior comunitaria

²³³ La Estrategia de Seguridad Europea, Una Europa segura en un mundo mejor: se redactó a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, y fue presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas. En él, el Alto Representante define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas, que consisten, especialmente, en reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. Este documento enuncia también las implicaciones políticas para Europa derivadas de estos objetivos. Tomado de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

los bienes globales, se refuerza su posición en asuntos como el medio ambiente, la Corte Penal Internacional, DDHH y el regionalismo.

Para Karen Smith (1997) la prevención de conflictos se convierte en un verdadero objetivo de la Unión Europea por varias razones. El conflicto es costoso en términos de relaciones económicas, vidas humanas y en intervenciones para la reconstrucción. Además si la UE hace de la democracia, la paz y los DDHH su bandera de política exterior y la base de su identidad europea, no puede ignorar el conflicto armado en otros lugares porque pierde credibilidad, como sucedió en Bosnia. Desde la perspectiva de la acción colectiva de los Estados miembros, actuar conjuntamente es mucho más fácil y eficiente en escenarios de conflicto. Pueden tener mayor influencia y evitar tensiones entre los mismos Estados miembros²³⁴. Asimismo, la Unión Europea cuenta con una variedad de instrumentos que puede usar para establecer condiciones de paz y su propia experiencia como región le da un valor agregado fuerte. No obstante, la Unión Europea no ha logrado tener una política coherente en la prevención de conflictos, por eso se puede afirmar que la Unión Europea presenta un proceso de aprendizaje en la acción a llevar a cabo en los países en conflicto.

A pesar de esto, lo encontrado en terreno en Colombia es que también priman los intereses particulares de cada donante. Hoy en día, los temas latinoamericanos son liderados por España y Portugal desde el Parlamento, la Comisión y el Consejo, gozando la Comisión de bastante capacidad de iniciativa en la definición de políticas y en su ejecución.

²³⁴ Con la Crisis de Kosovo en 1999 la UE extrae lecciones importantes, especialmente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

6.1.1 La Unión Europea como actor internacional

El sistema político de la Unión Europea representa todo un desafío teórico. En este estudio consideramos el análisis de la política exterior (limitada a la PESC), las relaciones exteriores de la Unión Europea, sino también de manera global a la acción exterior de la Unión Europea²³⁵. La acción exterior europea es el reflejo, más allá de sus fronteras, de la gobernanza europea²³⁶. La dimensión externa de la UE, generada a través de varios instrumentos²³⁷

El establecimiento de la política exterior europea PEE es un proceso enmarcado en la constitución de la Unión como actor político integral. Lo que significó que las acciones en términos de relaciones internacionales han sucedido a partir de los diferentes instrumentos de integración: Tratado de Roma (1958), (Ginsberg, 1999).

Los europeos han tratado de hablar y actuar con una sola voz en materia de relaciones internacionales desde la entrada en vigor del Tratado de Roma (1958) y el Acta Única Europea (1987), así como la introducción de la Política de Cooperación (EPC) (1970). Sin embargo, al anunciar la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para la Unión Europea en el tratado de Maastricht (1993), la UE ha elevado las expectativas de una diplomacia colectiva, más allá de las capacidades de sus instituciones, instrumentos y recursos (Smith, 2003).

En la medida que la PEE hace parte del proceso evolutivo de la Unión, la misma ha ido aumentando sus niveles de participación, injerencia y relevancia en el desarrollo de la

²³⁵ Hacemos referencia en este estudio con la sigla UE de Unión Europea, como la sigla que abarca las instituciones de la UE y sus estados miembros

²³⁶ La gobernanza de la Unión Europea, ha sido un tema de estudio amplio, para más detalle se puede ir a (Marks, 1996; Stone Sweet *et al.*, 1997)

²³⁷ Véase la página de la Comisión Europea en el mundo (<http://europa.eu.int/comworld>) y de las secciones PESC y PESD del Consejo de la Unión Europea

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

política mundial. De hecho, la Unión Europea continúa ejerciendo un rol activo en los asuntos internacionales a pesar del método de toma de decisiones (Ginsberg, 1999)²³⁸

Dentro del desarrollo de la PEE se contemplan dos tendencias: la primera en la forma en que los Estados miembros se involucran e influyen dentro de la PEE y la segunda, cómo los Estados miembros involucran dentro de sus políticas internas las propuestas de la PEE (Smith, 2000).

Al comienzo, la atención estaba enfocada en la manera en que las preferencias de las políticas nacionales o domésticas influyeran en la toma de decisiones al nivel de la Unión Europea (Bulmer, 1983; Moravcsik, 1993). Más recientemente, analistas llevan a cabo teorías sobre las formas en que la membresía a la UE cambia en sí misma, o de pronto Europeiza, las políticas domésticas de sus estados miembros (Smith, 2003)

La política de cooperación dentro de la PEE – implica la unificación de criterios para el desarrollo de política exterior de los diferentes Estados miembros. Razón por la cual, la primera y más relevante norma incluye elementos como la comunicación y la consulta regular en asuntos de política exterior. Desde los principios de la cooperación política, los estados miembros de la UE adoptaron como regla general consultar entre ellos mismos antes de adoptar alguna posición final a nombre propio; lo que permitía que políticas adoptadas por alguno de los países miembros no sorprendiera a ninguno de ellos. Normatividad que se une al desarrollo de una red de comunicación transgubernamental (Smith, 2003).

²³⁸ La Unión Europea llevó a cabo acciones significativas después de 1993, pasando de la Asociación Euro- Mediterránea y la Asociación UE- Rusia, a la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunta; de liderar la implementación de aspectos civiles en los Acuerdos de Paz de Dayton a encargarse de iniciativas diplomáticas globales que apoyaran la renovación del Tratado de No Proliferación Nuclear e imponiendo controles sobre las minas antipersonales; y de facilitar las negociaciones de paz y estabilidad entre los estados de la Europa Oriental con disputas étnicas y fronteras, a asistir la Autoridad Palestina con el más grande paquete de ayuda para establecer mejores condiciones para la sociedad civil.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

6.1.2 Sistema de acción exterior europeo

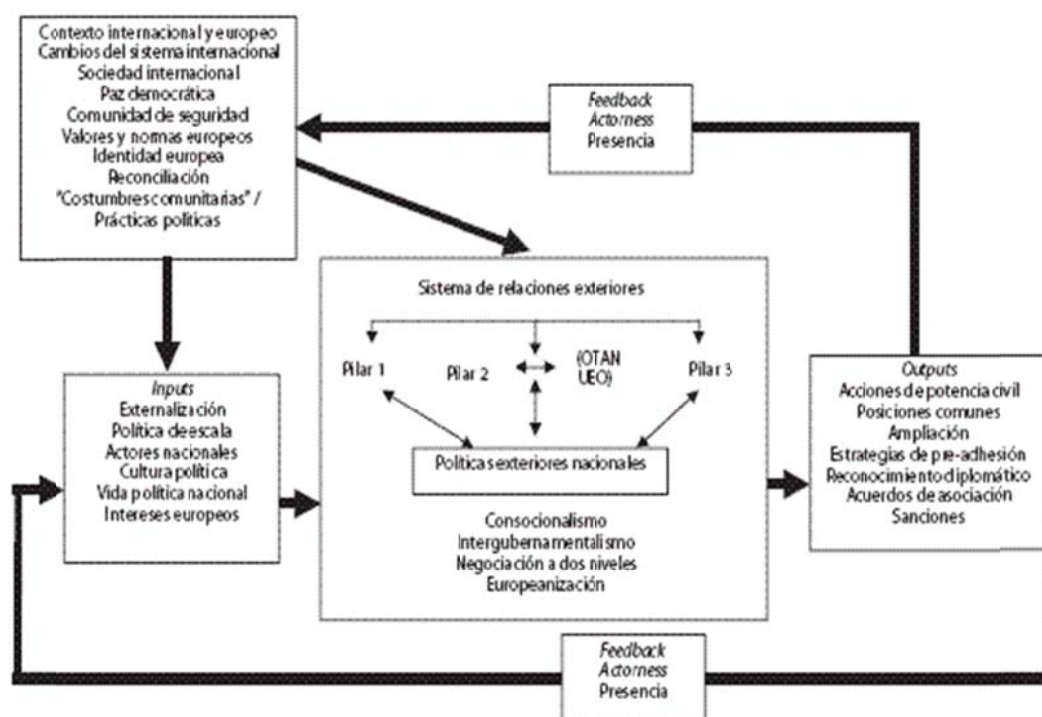
En el marco de análisis de las acciones de la Unión Europea frente a su papel en el entorno internacional, se plantea la necesidad de ir más allá de la PESC y la PESD, e integrar los diferentes actores que de una u otra manera interactúan en el proceso de toma de decisiones sobre la acción de la Unión en materia de relaciones internacionales (Helly, 2006).

El modelo de análisis de Roy Ginsberg (Ginsberg, 1999), como punto de partida para el análisis del Sistema Europea de Acción, se plantea que existen actores centrales como las instituciones comunitarias y los estados miembros, quienes se influyen de los esquemas del entorno institucional y de las herramientas de relaciones internacionales tanto a nivel comunitario como propio de los Estados miembros; para generar acciones que afectan de nuevo los entornos nacionales, comunitarios e internacionales (Helly, 2006).

Resulta conveniente plantear desde el principio que la acción colectiva europea es el resultado de procesos que atraviesan todos los niveles de las relaciones internacionales (del individuo al actor organizado) (Helly, 2006).

Cuadro 9 En el siguiente cuadro el autor Helly (2006) grafica un cuadro de la acción exterior europea

FIGURA 1
Modelo del sistema europeo de acción exterior según Roy Ginsberg



Fuente: Damien Helly. Los Modos de Acción de la Unión Europea: El caso del Cáucaso del sur²³⁹. (Helly, 2006)

²³⁹ A) modo unificado de acción exterior: “Los actores centrales del sistema (Instituciones comunitarias y Estados miembros), reagrupados en una entidad política europea, inician y producen políticas al mismo tiempo que son influenciados por el contexto internacional (arriba a la izquierda) y el contexto interno europeo (abajo a la izquierda). Las políticas producidas tienen efectos retroactivos en los contextos internacional y europeo.” B) modo nacional de acción exterior: “Los Estados son los principales iniciadores de la acción exterior, la cual deciden poner en marcha por medio de las instituciones de la UE, de forma bilateral, teniendo que recurrir a las instituciones multilaterales (OSCE, Instituciones financieras internacionales IFI), o bien a través de ONG.” C) El modo burocrático: “Los representantes de las instituciones europeas y de los Estados miembros aparecen como bloques por su estatus jerárquico y su papel en los dispositivos institucionales. Las obligaciones organizacionales son tan fuertes que operan, a pesar los encuentros e intercambios de puntos de vista frecuentes, en espacios institucionales cerrados.”

D) El modo de coordinación internacional o regional: “La UE, con el acuerdo de los Estados miembros y en concertación con sus interlocutores directos, actúa en asocio con organizaciones internacionales (OI), instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones regionales (OSCE, Consejo de Europa - CoE, OTAN) para producir, gracias a estas alianzas, acciones exteriores. E) Modo pluralista: “Actores privados (multinacionales, ONG, think tank, diásporas) y públicos (instituciones de la UE, Estados, Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Cualquier acción exterior europea, como cualquier política pública, se caracteriza por un conjunto de elementos constitutivos (Hix, 1998)²⁴⁰, como la naturaleza de quienes inicialmente colocan un problema en la agenda exterior de la UE o aquella de los actores políticos (Cowles, 1995), la localización geográfica de la decisión, la conformidad de la acción con los objetivos colectivos establecidos por la Unión Europea (Sjöstedt, 1977), los instrumentos utilizados por la Unión Europea los medios de su representación y el grado de consulta entre los actores.

A partir del cual plantea que existen Cinco Modos de Acción Exterior de la Unión Europea, las cuales define como las formas de realización de la capacidad de actuar de la UE (Helly, 2006).

6.1.3 Unión Europea como donante en construcción

Para analizar la cooperación europea al desarrollo es útil tener en cuenta que por un lado, la cooperación se considera un instrumento de la política exterior de los estados (Sotillo, 2006), y por otro lado, y más especialmente, es una herramienta de los estados ricos. Dar es una forma de entrar en el club de los donantes y de participar en el debate monopolizado por Occidente, debate que después de la caída del muro, vehicula valores y buenas prácticas. Para el caso de la UE, es tal vez más difícil, ya que en algunos casos se ha considerado inexistente o demasiado frágil. Temas como las independencias de algunos países de Europa del Este, la división frente a la guerra en Irak, entre otros, demuestra las dificultades de crear una política exterior común. Los pocos pasos reflejados en los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza están aún por

colectividades territoriales) se organizan en redes para iniciar y desarrollar acciones exteriores. Los Estados miembros les dejan el campo libre en un contexto de flexibilidad jurídica y anarquía organizada”

²⁴⁰ De la misma forma Brian White tiene en cuenta algunos elementos clave que él considera para analizar cualquier política exterior europea: el contexto, los actores, los instrumentos, los policy makers, (White, 1999)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

desarrollarse. Teniendo en cuenta las particularidades de la Unión Europea como actor internacional, es preciso afirmar que la interdependencia puede explicar su actuación. En realidad, cada pilar en la UE toma decisiones de política exterior de diferentes maneras. Sin embargo, según Karen Smith (1997) la Unión Europea sí tiene una política exterior común visible. Esta consiste en la búsqueda de cinco objetivos que pretenden cambiar el medio en el que actúa la Unión Europea y no en la defensa directa de intereses²⁴¹. Para conseguir estos objetivos la UE cuenta con instrumentos económicos y políticos, como la ayuda para el desarrollo, comunicados, acuerdos, y condicionalidades.

En lo que corresponde a la cooperación al desarrollo, la Unión Europea es un actor que se precia de ser el mayor donante mundial al incluir en sus estadísticas la ayuda proveniente de los países miembros y la que se da de forma común. Al considerar únicamente la ayuda común, la Unión Europea es un actor identificable e importante, que cuenta con una organización clara en la decisión y ejecución de la ayuda. En efecto, los receptores de la ayuda y los otros donantes tratan a la Unión Europea como un actor individual.

La Unión Europea es vista como un donante en el mismo nivel de un país que realiza tratados bilaterales de asistencia y cooperación. Sin embargo, si lo quisiera, la Unión Europea como donante y ente centralizador, podría articular de una alguna forma a los demás donantes europeos en terreno. Esta precisamente es una de las críticas que se

²⁴¹ Los objetivos son: reforzar la cooperación e integración regionales, promocionar los DDHH, promocionar la democracia, prevenir el conflicto armado y luchar contra el crimen organizado.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

le hace a la intervención europea en Colombia²⁴², ya que la Unión Europea puede y debe crear sinergias para coordinar los donantes en terreno.²⁴³

6.1.4 Política de Desarrollo desde Lomé y las Dificultades para adaptarse a un mundo cambiante. El foco Geográfico

El foco geográfico ha sido una de las características de la política de cooperación y ha cambiado con la integración de nuevos miembros, desde las convenciones de Youndé y Lomé. Desde 1954 hasta 1970, la Comunidad Europea ejecutaba muchos de sus programas de desarrollo en antiguas colonias británicas, francesas holandesas y belgas. Cuando el Tratado de Roma se firmó en 1957 creando la Comunidad Económica Europea, el proceso de descolonización había empezado. Francia, Bélgica y Holanda (Hewitt *et al.*, 2004).establecieron el Fondo de Desarrollo Europeo para apoyar lo que llamaron países y territorios de ultramar. Muchos de estos países alcanzaron su independencia y su relación con la CEE cambió hacia acuerdos de asociación (Acuerdo de Youndé, renegociado en 1969). Cuando Inglaterra se convirtió en miembro de la CEE en 1973, al mismo tiempo que Dinamarca e Irlanda, quiso focalizar la ayuda hacia estados de la Commonwealth con los mismos beneficios que los otros países con sus antiguas colonias. Después de discusiones y negociaciones, la CEE firmó la Convención de Lomé en 1976 (la anterior Convención de Youndé) con los países ACP, África, Caribe y Pacífico.

Durante los años 1970, la orientación de las acciones europeas en el Sur incluyeron los países árabes, de América Latina y Asia. También expandiendo su actividad

²⁴² Este fue uno de los aspectos que en varias de las entrevistas realizadas a actores de la cooperación de la UE en Colombia hicieron notar: la falta de articulación de la Comisión con los países miembros y sobre todo, la falta de liderazgo en terreno

²⁴³ Las políticas de la UE están relacionadas con intereses políticos. Los programas de ayuda al exterior de Europa constituyen un instrumento vital para hacer oír la voz de la Unión en el mundo. Además de los objetivos específicos de la política de desarrollo; existen otros factores como la geopolítica, el comercio, la seguridad o los problemas medioambientales mundiales, que determinan las decisiones de la Unión en materia de asuntos exteriores (EUROPEAID, 2006)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

internacional hacia el Mediterráneo, firmando acuerdos con los países del Magreb en 1976 y con Egipto, Jordania, Líbano y Siria en 1977 (Smith, 2000). Luego inició dando cooperación hacia América Latina a partir de la entrada de España y Portugal. Al final de la Guerra Fría, la política europea giró hacia los países vecinos, y hoy en día tiene programas de cooperación con más de 160 países en todo el mundo.

La institucionalización de la política de desarrollo cuenta con una importante participación de la Comisión Europea, la cual dado su papel y su poder en la toma de decisiones permite que la ayuda al desarrollo se mantenga de manera permanente y que aparezcan herramientas a su favor como el Fondo Europeo de Desarrollo, manejado por la Comisión a través de la Agencia Europea de Cooperación; cuyos recursos propios (destinados a 5 años) y mecanismos flexibles en la toma de decisiones, permitieron asegurar los recursos de la ayuda a países en desarrollo, incluso superando el alcance de las respuestas a nivel nacional (Hewitt, *et al.*, 2004).

En 2005, la UE destinó 43 billones de euros en ayuda. De los cuales, el 20% era administrado por la Comisión Europea a través del Presupuesto General y los Fondos Europeos para el Desarrollo (Dearden, 2008).

Sin embargo, alrededor de la Comunidad Europea se elevan preguntas sobre la efectividad de la ayuda, a tal punto que la participación de la Comisión Europea como administrador de los recursos que respaldan las políticas de ayuda al desarrollo de la Unión ha sido fuertemente cuestionada, en especial en lo que se refiere a la capacidad de coordinación, complementariedad y coherencia de la iniciativa europea sobre el desarrollo. A lo que se le suman aspectos como, una política a la que le faltan objetivos claros, en especial en lo que se refiere a la pobreza, con actividades dispersas (Dearden, 2008).

Así se pueden resumir los siguientes aspectos como los principales factores tenidos en cuenta en el análisis de la política exterior comunitaria de cooperación: la coherencia, la coordinación con los estados miembros, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, los resultados obtenidos, la eficiencia administrativa de la ayuda, entre otros.

Sin embargo, reportes como el CSP encontraron que con frecuencia los programas fallaban en su direccionamiento hacia problemas de gobernabilidad, derechos humanos y bajo compromiso gubernamental. Dudas que llegaron a cuestionar los niveles de coordinación de los mismos, con las políticas bilaterales adelantadas por los países miembros de la UE y con otros donantes internacionales; y los niveles de participación de los gobiernos y la sociedad civil de los países receptores.

Lo que tiene como consecuencia que se busque implementar medidas de mejora y corrección sobre las políticas de ayuda al desarrollo para la Unión Europea. Se adoptó un programa de reforma en el que se incluye la 'Declaración de Política de Desarrollo' acompañada de la 'Reforma a la Administración de la Asistencia Externa'. Siguiendo la fuerte tendencia internacional de pensamiento sobre el desarrollo, reconociendo entonces la reducción de la pobreza como el objetivo principal de la política de desarrollo con siete áreas identificadas como la ventaja comparativa de la Comisión Europea- comercio y desarrollo, integración regional, apoyo macroeconómico, transporte, desarrollo rural, educación y salud, y capacidad de construcción o formación institucional.

De acuerdo a Santiso (2002b), la UE tiene dos modelos de ayuda que compiten entre la política exterior y la cooperación para el desarrollo. En un lado, la británica, alemana y

la sueca, con sus agencias, que tienen un manejo autónomo en sus políticas de

desarrollo. En este modelo hay independencia y asegura efectividad de la ayuda. Del otro lado, están las belgas, holandeses y españoles con sus agencia, que tienen integrado en un mismo Ministerio todas las relaciones internacionales. La cooperación al desarrollo está integrada con las acciones diplomáticas, con el fin de guardar coherencia en la política exterior. La UE ha adoptado un modelo híbrido que refleja la multiplicidad de motivaciones y la dificultad de tener una política común. El resultado es una estructura confusa en donde los roles y responsabilidades no están claras, ni siquiera dentro de la Comisión, donde las Direcciones generales son responsables por diferentes aspectos de la política.

En resumen, la ayuda al desarrollo de la UE tiene muchas motivaciones, desde lo global hasta lo estrictamente europeo y nacional, ambos egoístas y altruistas. La AOD es un instrumento que permite al actor multifacético promover su posición frente al mundo, a la UE le ha permitido: establecer contactos con el Sur, crear una imagen a favor de los pobres del mundo (Arts *et al.*, 2004) y la cooperación al desarrollo le permite establecer su derecho a participar en un debate occidental reglamentado por valores y buenas prácticas. Adicionalmente, le permite alcanzar múltiples objetivos, de esta forma la política de desarrollo de la UE es parte de un actividad más amplia de la UE, basada en tradiciones liberales²⁴⁴ (Petiteville, 2006)

La Comisión Europea, como administrador de los programas de ayuda extranjera, como cualquier otra organización multilateral, tiene una importancia relevante en las decisiones políticas de los países en desarrollo. La combinación de los recursos impuestos por las organizaciones multilaterales y el aumento de su papel dentro de determinación de políticas, necesariamente lleva a cuestionar la transparencia y la rendición de cuentas al público. La problemática sobre la transparencia tiene que ver

²⁴⁴ La cooperación al desarrollo y el comercio son considerados el corazón de la actividad exterior de la UE. El autor argumenta que la UE adaptó luego de la Guerra Fría, un discurso de cooperación reflejado en el soft power.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

principalmente con el acceso a la información, sobre las normas que regulan los programas de ayuda, y sobre las actividades de las organizaciones y la manera en que se gastan el dinero. El problema de rendición de cuentas en las organizaciones multilaterales es complejo, en la medida en que aquellos quienes entregan el dinero no son quienes disfrutan de los servicios pagos, a lo que se le suma que, quienes brindan los servicios no responden a ningún gobierno específico.(Putzel, 1998)

El proceso de asignación de la ayuda al desarrollo en el marco de la Unión Europea, y de la política de ayuda de la comisión, propende dentro de si la generación de incentivos negativos, que estimulan la falta de transparencia y la falta de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía en general.

Esto sucede en la medida que los mecanismos de diseño y verificación de las propuestas permiten que el flujo de información entre los agentes particulares o ONGs, los estados receptores y los organismos de decisión de la UE sean privados y destinados a unos pocos. A lo que se le suma que los mecanismos de evaluación sobre los proyectos, y el análisis final sobre la eficacia de la ayuda, siguen concentrándose en estos actores.

Lo anterior se justifica en hechos como los que demuestra la tabla siguiente. En donde se demuestra que criterios como la porción de la población de las regiones receptoras no es realmente tenida en cuenta para la asignación de recursos de cooperación.

Cuadro 10 (Nancy et al., 2006)

Table 2. Average NGO Aid by Region As a Percentage of Total Sample Aid

| | <i>Share of World Population</i> | <i>Number of Recipient Countries</i> | <i>Share of Received NGO Aid</i> |
|--------------------|--------------------------------------|--|----------------------------------|
| Africa | 12.42% | 35 | 32.52% |
| Western Hemisphere | 11.50% | 21 | 44.45% |
| Middle East | 3.72% | 8 | 4.14% |
| Asia | 72.36% | 14 | 18.89% |

La multiplicidad de motivaciones tanto de la UE como de las organizaciones de la sociedad civil está visible en el debate acerca de las organizaciones de cooperación al desarrollo y del gobierno. Lancaster (2007), considera que la organización como está dada la ayuda, tiene dos efectos principalmente: el primero, el grado en el que las agencias de desarrollo están dispuestas a hacer lobby y crear alianzas con grupos de interés y de ONGs fuera. El segundo, es el nivel de influencia sobre quienes deciden las políticas.

6.1.5 Evolución de la política de cooperación: objetivos y temáticas

El perfil de la UE como donante es nuevo, su política de cooperación ha evolucionado paralelamente con la construcción de los estados miembros de una visión conjunta de Europa. Su política exterior sigue en construcción, al igual que su política al desarrollo. Esta última influenciada bajo aspectos internos y externos, que varían desde una visión asistencialista con sus antiguas colonias hasta posiciones vanguardistas rompiendo paradigmas y en especial actividades en países afectados por conflictos.

Si se analizan los factores internos, varios autores consideran que la política de cooperación ha estado determinada por su historia y la dinámica global (Smith, 2005). Según Putnam (1988), basada en dos niveles: la política comunitaria puede ser entendida como resultado de la interacción entre el nivel doméstico europeo y los

cambios globales. El factor interno que más peso ha tenido sobre la política de cooperación, ha sido el proceso de integración y ampliación de la UE.

Las temáticas contempladas en la agenda de cooperación han cambiado, ligado a los objetivos de las políticas de desarrollo. Arts and Dickson (2004), argumentan que en 1970 y 1980 la UE hizo una propuesta original de relaciones entre el Norte y el Sur basado en comercio y ayuda de cooperación. El objetivo era empujar a las economías en desarrollo de los países ACP a tener otro tipo de relaciones con la UE, pero a pesar que los miembros incrementaron a 79, las relaciones se politizaron (Edwards, 2005). Los acuerdos se renegociaron y se incluyeron temas como derechos humanos, buen gobierno y el incremento del rol del sector privado.

El incremento en tópicos en la agenda de cooperación, se debe a la integración de nuevas perspectivas de los miembros. Según Petitville (2006), Inglaterra jugó un rol importante en la relación de la CEE con el Sur y el Norte. Llevó a una asociación especial con USA, cambiando la relación transatlántica y llevando el mercado europeo a una escena internacional. La influencia británica también se hizo visible en el establecimiento de relaciones con los países árabes, China, India, Pakistán y ASEAN (Petiteville, 2006).

La ampliación en 1995 hacia los países europeos, con diferentes perspectivas de la cooperación al desarrollo, haciendo énfasis en derechos humanos, foco en pobreza y prevención de conflicto (Smith, 2005), así como temas ambientales.

En 1999 la ampliación geográfica y los objetivos de la AOD provocaron una crisis. La estructura de la UE no pudo seguir los cambios en las políticas de cooperación y fue duramente criticada por ineficiente y muy burocratizada. En 2000 dio pasos a cambios

sustanciales, todo esto también en el marco internacional, poniendo foco a los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁴⁵.

De acuerdo con el Consenso, la ayuda de la UE incluye una amplia gama de actividades y objetivos, todos ellos para reducir la pobreza. A pesar de esto, la ayuda no está centrada y enfocada en los países más pobres. Actualmente el 50% de la AOD europea va a países de renta media y sólo una tercera parte va a países menos avanzados.

Hazel (Smith, 2005) argumenta que hay dos objetivos constantes en las relaciones de la UE con el Sur: Manejar relaciones garantiza evitar contagio de inestabilidad y crisis y mantiene la importancia del vínculo con las antiguas colonias. De esta forma, los objetivos de la UE son ayudar a los países a insertarse en una economía global, asumiendo que tanto el comercio como la AOD son elementos que pueden mantener la paz entre los países. En otro sentido, el tema de seguridad también es importante ya que cumple con objetivos de prevención de conflictos.

6.1.6 Estructura de la ayuda

La ampliación de la UE, ha dificultado la toma de decisión de toda la política exterior europea. En la política de cooperación los cambios geográficos por los intereses de los nuevos miembros, así como los objetivos, han hecho que los procedimientos sean complicados (Santiso, 2002a).

²⁴⁵ Según el Consenso Europeo en Desarrollo (punto 5, parte I) Unificando criterios: para dar a los países menos avanzados control sobre su desarrollo. Es por esto que la UE debe enfocarse en la fuente de su vulnerabilidad: asegurando buena comida, agua limpia, incrementando acceso a la educación, salud, empleo, tierra y servicios sociales; dando mejor infraestructura y mejor ambiente. Las iniciativas europeas también deben erradicar enfermedades y dar acceso a medicinas más baratas. La UE también debe trabajar en los países altamente endeudados. (http://ec.europa.eu/world/what/solidarity/index_en.htm)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Durante los años 1995-1999, la política de cooperación de la Unión Europea estuvo muy fragmentada, bajo el liderazgo de cinco Comisionados²⁴⁶. Cada uno de los Comisionados tenía su propia estructura, definiendo su propia estrategia, formulando sus propias políticas y proyectos (DG VIII, DGIB, DGI, DGIA, ECHO). La crisis se dio a partir de muchas críticas por la falta de transparencia y la falta de efectividad de la ayuda, ya que hubo muchas líneas presupuestales y muchos procedimientos.

Esta situación fue aprovechada por el siguiente Comisario de la UE (1999-2004), Romano Prodi y arrancó con una gran reforma que continuó el siguiente Comisario Barroso en el 2005. Una primera reforma se intentó en 1998 con la creación del Servicio Común RELEX (External Relations), que armonizaría los procedimientos y las líneas de presupuesto de las 5 Comisionados, pero no funcionó del todo (Wyatt, 2006).

Desde el 2000 la Comisión reformó su administración, incluyendo servicios para la cooperación al desarrollo. En el 2001, se creó la oficina de Cooperación de la Ayuda Europea EUROPAID para la ejecución de los programas de ayuda. Dos Direcciones Generales están encargadas de las políticas de desarrollo, la Dirección General para el Desarrollo (DG DEV) y la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX). La Dirección General para Ayuda Humanitaria ECHO continúa sus funciones y dos Direcciones nuevas aparecieron, DG de Comercio y DG de Ampliación.

Otro aspecto de la reforma fue el proceso de descentralización en la toma de decisiones. Las Delegaciones en los países en desarrollo deciden sobre el ciclo del proyecto y la adjudicación del presupuesto y todo el staff están bajo la misma estructura, la DG RELEX. El rol de las Delegaciones incluye de las actividades de la

²⁴⁶ Encargados por temáticas y geográficamente: ACP y territorios de ultramar, el Mediterráneo Sur, Oriente Medio, Asia y América Latina; otros territorios no asociados; Europa del Este; Ayuda Humanitaria; Política de Pesca y Consumo

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Unión Europea en materia de relaciones internacionales como política comercial comunitaria, desarrollo, agricultura, pesca, medio ambiente, transporte y salud. Para este propósito las Delegaciones tienen la responsabilidad de elaborar un Country Strategy Paper CSP, para cada uno de los países en desarrollo. Documentos en donde se planea la AOD para ese país para cinco años después de negociar prioridades con el país receptor, a nivel de gobierno, parlamento y sociedad civil y es enviado para aprobación de otras Direcciones Generales, el Parlamento Europeo y el Consejo.

A pesar de esto, todavía hay críticas con respecto a su efectividad (OCDE, 2007) y sobre todo sobre el proceso de decisión entre los países miembros. De esta forma, la falta de una memoria institucional, hacen que el proceso de aprendizaje sea sobre la marcha y que los estados miembros deban manejar estructuras con varias cabezas.

6.1.6.1 Factores externos que determinan la política de cooperación de la UE

Como he mencionado, en los capítulos previos, la cooperación internacional ha sido afectada e influenciada por factores externos, como la Guerra Fría, que cambió el paradigma sobre la necesidad y pertinencia de la ayuda para ayudar el Sur. Durante los noventa, fue la época que se conoció como la fatiga de la ayuda por parte de los donantes²⁴⁷ y la mayoría redujeron sus montos de ayuda. Sin embargo, la UE no disminuyó sus montos durante esta época, al mismo tiempo que la presencia de la UE se extendía por los países en desarrollo, hasta la crisis de la estructura de la ayuda. Sin embargo, el paradigma de la ayuda cambió en su momento. Lancaster (2007), argumenta que los nuevos propósitos de la ayuda promovieron el consenso para promover la transición política y económica, apuntando a problemas globales como el VIH sida, la democracia, los retos ambientales y el manejo de los conflictos. Dos términos fueron introducidos al lenguaje de la cooperación al desarrollo en esta época:

²⁴⁷ En esta época muchas políticas de los donantes fueron denunciadas, el consenso de Washington, una amplia gama de políticas neoliberales impuestas a los países en desarrollo, tuvo impactos negativos en los economías y la sociedad (Stiglitz, 2002) (Gabas, 2002)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

reducción de la pobreza y buen gobierno; coincidiendo con el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Durante la Cumbre del Milenio y sus reuniones siguientes²⁴⁸, los donantes se comprometieron a incrementar los recursos de AOD y mejorar su asignación y eficiencia. La Declaración de París²⁴⁹ que tiene el último consenso apuesta por unos principios para la práctica de las políticas de desarrollo: Alineación, Armonización, Empoderamiento, Manejo de Resultados y transparencia²⁵⁰ (OCDE, 2005).

Los países miembros de la UE siempre han participado de este tipo de debates, pero la UE empieza a ser visible a partir del 2000. Según Delcourt (2008), la UE ha sido uno de los principales actores en la construcción de una nueva arquitectura mundial de la ayuda; esto se debe a su carácter de entidad supranacional, mayor donante y el principal socio comercial con el mundo en desarrollo. De esta forma, la participación en el debate internacional, influyó el proceso de reforma de la Comisión.

El Consenso Europeo firmado en el 2005, reafirmó los compromisos internacionales de la UE, entre ellos los ODM están presentes en varios de los objetivos y políticas de ayuda; así como los principios de la Declaración de París.

²⁴⁸ Monterrey 2002 en la Financiación para el Desarrollo, Roma 2003 en Armonización y Alineación (organizada por la OCDE y el Banco Mundial), Johannesburg 2004 en Desarrollo Sostenible, París 2005 en Armonización y Eficiencia de la Ayuda

²⁴⁹ Luego de París, ha seguido la reunión de Alto Nivel de Accra 2008 y la reunión de Alto Nivel de Busan 2010, pero aunque se han hecho agendas de trabajo y se ha involucrado más a la cooperación sur sur, los principios de París siguen vigentes

²⁵⁰ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, disponible en: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>

La ayuda de la UE se ha ido adaptando en cuanto a estructuras y a las prioridades y objetivos internacionales, con el fin de convertirse en un actor global y poder definir así mismo las prioridades globales.

6.1.7 UE y los países afectados por conflictos

En algunas de las actuaciones exteriores de la UE se ha enfocado en conflictos y es algo que emergió desde la Guerra Fría. La relación con países en conflicto, han perfilado el entendimiento que tiene la UE del mundo y su rol en el sistema internacional. Smith (2000) afirma que durante 1980's, mientras la administración Reagan luchaba contra el comunismo especialmente en el tercer mundo, la Comunidad Europea participó y medió en algunos de esos conflictos. La UE llevó a usar sanciones económicas y de ayuda, así como diplomacia para defender sus intereses. En algunos casos, la UE desarrolló algunos instrumentos de resolución de conflictos en contravía de lo que buscaba USA, como en el caso de Centro América (Smith, 2000). Pero en 1990 el contexto cambió dramáticamente y la UE se convirtió en seguidor de USA en la Guerra del Golfo y en Oriente Medio (Smith, 2000), como gran donante de Ruanda y actor en Yugoslavia²⁵¹.

Para Karen Smith (2003), la prevención de conflictos, ha sido uno de los principales objetivos de la política exterior de la UE desde el conflicto de Yugoslavia. Pero el incremento de la violencia en los Balcanes, mostraron las limitaciones de la actividad internacional de la UE, primero en Bosnia y Croacia en 1993, luego en Kosovo en 1999. Para Smith (2003), la dificultad de actuación se debía a que paralelamente que se negociaba el Tratado de Maastricht, la violencia se incrementaba y los estados miembros no estaban listos para una política comunitaria y se encontraban

²⁵¹ El conflicto de Yugoslavia es una de las grandes consecuencias y experiencias de esta época (Petiteville, 2006)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

defendiendo sus propios intereses. Para otros autores, la UE era demasiado civilizada para manejar violencia²⁵².

Internamente, la crisis ayudó para que la UE reforzara su objetivo de prevención de conflictos hacia otras políticas y guiando el debate de una política común de seguridad y defensa (Política Común Exterior y de Defensa CFSP y la Política Europea de Seguridad y Defensa EDSP), dando instrumentos militares para la acción exterior. La primera operación cívica fue en 2003 en Macedonia y en República Democrática del Congo y un año después en Bosnia, todas con la aprobación de la UE.

La política de desarrollo también se nutrió de esta experiencia. Hoy en día la AOD es considerada una de las herramientas más importantes de la prevención de conflictos. En el documento del 2000²⁵³ donde está la Declaración conjunta del Consejo y la Comisión defendiendo política común de desarrollo, que incluía la prevención de conflictos como uno de sus objetivos. En abril del 2001, la Comisión emitió un comunicado sobre la prevención de conflictos, explicando el rol que la UE podría jugar a través de la AOD, el comercio y diálogo político para alcanzar la estabilidad y la integración (UE, 2001).

Como otros donantes, la UE está aprendiendo como manejar y posicionarse frente a los conflictos. Aunque hay varias definiciones de esta terminología, hace referencia a violencia intra estatal y hay dos clases de instrumentos, los de corto y los de largo plazo. Los mecanismos de corto plazo, se utilizan cuando las medidas preventivas no funcionan y es necesario actuar de forma rápida para evitar la violencia, puede ser diálogo político, observadores, intervenciones militares, desmovilizaciones,

²⁵² Parafraseando a Bull (1982): en 1980 la imposibilidad de ser “civilian” y poder al mismo tiempo

²⁵³ En Javier Nino Perez (2005) El administrador de Prevención de Conflictos, Manejo de Crisis y la Unidad de Asuntos de Políticas ACP en la Comisión Europea sobre Prevención de Conflictos en el 2001, el Programa Gutemberg del 2001 y la Estrategia de Seguridad Europea.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

repatriación y ayuda humanitaria (Mecanismo de Reacción Rápida). Los instrumentos para largo plazo, son utilizados para atacar las causas del conflicto, identificado por la UE como acciones que apunten hacia políticas, sociales o económicas, como inequidad, pobreza, corrupción, debilidad institucional, etc. De acuerdo a Javier Niño (2005), la aproximación de la UE consiste en integrar la dimensión de la prevención de conflictos en todas las actividades de desarrollo y coordinarlas con actividades de seguridad.

Aunque hay varias aproximaciones de la UE hacia los conflictos, no necesariamente han hecho su propio discurso en acciones concretas. Muchas de las acciones en países afectados por conflicto han sido modestas²⁵⁴ y sus resultados e impacto han sido limitados (Rummel, 2004). Una de las razones de este lento proceso de aprendizaje es que la prevención de conflictos demanda coherencia y coordinación de instrumentos desde los tres pilares de la UE: Comercio y Ayuda (pilar uno), CFSP (pilar dos) y cooperación para oponerse en el comercio ilegal y el lavado de dinero (pilar tres) (Niño Pérez, 2005).²⁵⁵

²⁵⁴ Más focalizadas por zonas geográficas próximas, así sus conflictos no sean los más relevantes

²⁵⁵ Javier Solana Alto Representante de CFSP, señaló: La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de sus gobernantes. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo bien gobernado por estados democráticos. Repartir buen gobierno, apoyar reformas sociales y políticas, manejo de la corrupción y el abuso de poder y proteger los derechos humanos, son la mejor forma para mantener el orden internacional.....políticas en comercio y desarrollo pueden ser herramientas poderosas para promover reformas.
http://ec.europa.eu/world/peace/geographical_themes/the_eu/index_en.htm

6.2 Antecedentes de la ayuda europea en América Latina

6.2.1 Percepciones, realidades y conocimiento mutuo Europa y América Latina

El sistema internacional dejó esa configuración bipolar de la Guerra Fría, abriéndose a espacios y cambios en la distribución de poder entre Estados y actores no estatales. De esta forma el sistema internacional de ayuda al desarrollo atraviesa también por una reconfiguración (Freres *et al.*, 2005), sin tener una estructura clara, pero dando la posibilidad a que nuevos actores se involucren, lideren. Que las estructuras de poder cambien, que las concentraciones de poder manifestadas en actores que no han sido tradicionales y la difusión del poder (Nye, 2011). El poder pasando a una transición de un mundo unipolar hacia un mundo multipolar y donde los actores tradicionales de poder no necesariamente lo son en este momento.

Hasta los años ochenta, los gobiernos europeos se habían mantenido alejados de América Latina, pero el riesgo de la escalada de intervención estadounidense en América Central, favoreció el acercamiento con la Comunidad Europea, y la concertación política norteamericana, en la que se originó el grupo de Río (Sanahuja, 2006). A partir de esto, hay una lectura que explica el papel de Europa en América Latina como contrapeso de Estados Unidos, y Colombia es un buen escenario para ese contrapeso, ya que los enfoques de sus políticas son diferentes y la forma de entender el conflicto también.

La relación hasta hace pocos años, siempre se había visto como una relación asimétrica, pero que también representaba el sentido de América Latina de encontrar un espacio alternativo de equilibrio frente a la influencia histórica que ha ejercido

Estados Unidos en todos los aspectos, económico, político, cultural y tecnológico (Cardona, 2004).

Los cambios en el proceso de integración al interior de la Unión Europea, específicamente el ingreso de España y Portugal a la CEE, permitieron un impulso de las relaciones entre la UE y América Latina (G. Puyo, 2002). La consolidación de la UE se convirtió para los países latinoamericanos en un modelo a seguir (Cardona, 2004).

Con el fin de revitalizar el diálogo entre las dos regiones, se instauró la figura de las Cumbres euro-latinoamericanas, cuyo objetivo ha sido fomentar una asociación estratégica en un marco de valores compartidos, con especial atención al diálogo político, la relación comercial, la cohesión social y el desarrollo sostenible (Echart, 2008). A pesar de haber realizado seis cumbres a la fecha²⁵⁶, el escenario se convirtió más en un espacio de buenas intenciones, pero evidencia la diferencia de posiciones entre las dos regiones y al interior de las mismas (Maihold, 2006)²⁵⁷, incluso en el último encuentro en Madrid (Malamud, 2010)²⁵⁸.

A pesar de las diferencias entre las dos regiones, América Latina nunca representó una amenaza a la UE, solamente por el tema del narcotráfico (Malamud, 2004)²⁵⁹.

²⁵⁶ Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008), Madrid (2010)

²⁵⁷ En la Cumbre de Lima se hizo nuevamente las contradicciones presentes en sus encuentros anteriores y a la espera por parte de Europa de respuestas frente a la heterogeneidad de la región latinoamericana.

²⁵⁸ La VI Cumbre ALCUE celebrada en Madrid en 2010, a pesar de importantes logros alcanzados (Tratado de Asociación con América Central, los acuerdos multipartes con Perú y Colombia, el anuncio del relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, la creación de la Fundación Eurolat, el lanzamiento del programa LAIF y la aprobación de un plan de acción 2010-2012 (Malamud, 2010).

²⁵⁹ El narcotráfico está presente en el diálogo político y la UE desarrolló un SGP, sistema general de preferencias que concede desde 1971, preferencias comerciales a los países en desarrollo, a los países andinos desde 1991 mediante el régimen especial SGP Droga otorgado como una forma de contribuir a la lucha contra el problema mundial de las drogas en la subregión andina bajo el principio de responsabilidad compartida. El SGP Droga fue sometido a un proceso de revisión y adecuación en Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Desde la adopción de la estrategia para las relaciones con América Latina, en 1994 (Europea, 1994), hay varios documentos que definen el marco de actuación como son los documentos de programación regional y subregional (Regional Strategy Paper, RSP) y para cada país (Country Strategy Paper, CSP), cuyo objetivo es establecer la programación indicativa de la cooperación (Sanahuja, 2008).

Estos programas de cooperación de la UE buscando un fuerte componente de las relaciones y con el objetivo de ser considerado como un instrumento complementario a los programas nacionales y sub-regionales (Europea, 2006).

La cooperación con los países de América Latina se caracteriza por la ampliación de la red de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y México, Chile, y en un futuro, con MERCOSUR, América Central y la Comunidad Andina. Combina la realización de importantes programas de cooperación al desarrollo regionales en curso de ejecución, con el fin de desarrollar la noción de asociación entre las dos regiones, Unión Europea y América Latina y el Caribe (Europea, 2006)²⁶⁰.

En análisis hecho por Sanahuja (2008), se evidencia que a pesar de tener como objetivo la reducción de la pobreza, hay una reorientación hacia países con menores

atención a los cuestionamientos surgidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio; por ello, la Unión Europea adoptó un nuevo Sistema Generalizado de Preferencias para el período 2006-2015, cuyo Reglamento (CE) 980/2005 entró en vigencia el 1 de julio de 2005 (Naciones, 2013). Tomado de <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm>

²⁶⁰ Para la programación del 2007 al 2013, se definieron tres grandes áreas de trabajo con los programas regionales, aprovechando la experiencia de la programación anterior: (1) Cohesión social para consolidar el tejido social a través, entre otros, de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión, así como la cooperación en el ámbito de la lucha contra las drogas URB-AL, EUROsocial (2) Integración regional y cooperación económica AL-INVEST, @LIS (3) Recursos humanos y comprensión mutua Unión Europea/América Latina ALFA, ERASMUS MUNDUS (Europea, 2006)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

niveles de renta, pero aún manteniendo recursos a Países de Renta Media y como él mismo menciona como países protegidos²⁶¹.

6.3 La Unión Europea y el Peace keeping

Por la misma historia de la Unión Europea, se ha caracterizado por expresar de manera permanente su compromiso con la paz internacional. Este compromiso se ha expresado en la concreción de los objetivos de la PESC, adelantada con la firma del Tratado de Maastricht y la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa pocos meses después (Tocci, 2007).

Federico Guerrero (2007), señala que si bien la prevención de conflictos es fácil nombrarla dentro de los objetivos, no es fácil llevarla a la práctica. A pesar de que hay algunos logros en casos como los Balcanes o algunos de Africa, hay todavía un amplio camino por recorrer con acciones más contundentes (Stewart, 2006).

Dentro del análisis de los instrumentos de prevención de conflictos de la Unión Europea, cabe resaltar que no sólo se trata de los instrumentos por sí mismos y su uso, sino de su inclusión dentro de las políticas de la PESC y de la PESD (Niño Pérez, 2005).

Y es a partir de mediados de los noventa donde aparecen los primeros instrumentos que se desarrollan para apoyar a la UE en la resolución de conflictos²⁶², pero es mucho

²⁶¹ Sanahuja (Sanahuja, 2008), hace cuatro distinciones en las prioridades con América Latina, el foco en los ODM, la disminución de la ayuda hacia la región, el interés por “países huérfanos de ayuda” y el efecto antiterrorismo con el caso especial de Colombia

²⁶² Algunos fueron, las Conclusiones del Consejo sobre Diplomacia Preventiva, Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz en Africa (4/12/95), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre los países ACP afectados por los conflictos armados (COM 199 240/5 1995), Comunicación de la Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

más explícita en la Comunicación de la Comisión del 11 de abril de 2001²⁶³, donde plantea posibles causas de conflictos en factores como la pobreza, el estancamiento económico, la distribución desigual de los recursos, las estructuras sociales deficientes, la falta de una correcta gobernanza, la discriminación sistemática, la opresión de las minorías, los efectos desestabilizadores de los flujos de poblaciones, los antagonismos étnicos, la intolerancia religiosa y cultural, las injusticias sociales y la proliferación de armas de destrucción masiva y armas ligeras. Y sobre estas causas, la Comisión debe actuar (COM (2001)211).

Los instrumentos de largo plazo o estructurales, que contribuyen a la prevención del conflicto, recaen principalmente sobre las áreas de asistencia económica o cooperación, porque son aquellas que afectan de manera positiva los aspectos sociales y económicos de las sociedades, generando efectos de estabilidad en aquellas situaciones en las que existe un riesgo tangible de inicio de acciones violentas (Niño Pérez, 2005)

Adicionalmente, existen instrumentos de corto plazo que se implementan toda vez que las medidas de largo plazo no han tenido el efecto esperado o no han sido aplicadas dentro de un contexto particular²⁶⁴. Su implementación tiene como fin reducir tensiones o prevenir la aparición de acciones violentas o recurrencia al conflicto armado, prevenir la escalada de conflictos existentes a otros mayores niveles de intensidad o a nuevos territorios, y terminar conflictos violentos²⁶⁵. Y en todos los

Comisión sobre Conflictos en Africa (1997) y las Conclusiones del Consejo sobre Cooperación en Prevención, Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz (1988) (Adrian, 2000)

²⁶³ Véase: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12700_es.htm

²⁶⁴ En febrero del 2001 el “Mecanismo de Reacción Rápida”, buscaba que la Comunidad pudiera responder de forma rápida y eficaz ante situaciones de emergencia, crisis o amenaza. Véase en Reglamento CE No. 281/2001

²⁶⁵ El uso de este tipo de instrumentos responde a la necesidad de actuar de manera específica y rápida; lo que no excluye el uso de mecanismos de tipo diplomático, económico o humanitario, tales como: el diálogo político, sanciones, medidas específicas, misiones de observación, intervención militar preventiva, restablecimiento de paz, desmovilización y desarme, repatriación y reintegración, asistencia Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

niveles los Laboratorios de Paz, tanto de acciones inmediatas, como acciones de más largo plazo.

La Comisión definió la prevención de conflictos la Comisión ha definido la prevención de conflictos como acciones encaminadas a reducir en el corto plazo las posibles causas de la violencia. Para la gestión del conflicto, lo plantea como el uso de medidas dirigidas a prevenir el escalamiento en intensificación y propagación de. Respecto del escenario de resolución, lo define como la implementación de medidas de corto plazo o de choque con el objetivo de cesar las acciones violentas. Por último, la Comisión liga la estrategia de “peace building” a aquellas etapas de ausencia de violencia, incluyendo el posconflicto, donde se hace necesario el ejercicio de acciones de mediano y largo plazo con el fin de atacar las causas estructurales de los conflictos (Bayne, 2003) (Duke, 2002)

No obstante, existen mecanismos que buscan dar una diferente respuesta a incurrir en conflictos violentos, la prioridad de acción de la Unión Europea se da en la aplicación de mecanismos de largo plazo que estructuren de manera estable fundamentos para la construcción de paz dentro de sociedades en conflicto y los Laboratorios de Paz responden a esta política e largo plazo que busca la Unión Europea.

Cuadro 11 UE y acción frente a conflictos

| | Primer Pilar | Segundo Pilar |
|---------------|--|--|
| A corto plazo | <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda humanitaria • Misiones de Observación y Asistencia Electoral • Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) | <ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Declaraciones ◦ <i>Démarches</i> ◦ Representantes Especiales • Misiones de Observación y <i>Fact-finding</i> • Misiones de monitorización • Sanciones (diplomáticas, comerciales y económicas, financieras) • Fuerza de Reacción Rápida (FRR) • Mecanismo de Gestión Civil de Crisis (MGCC) |
| A largo plazo | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos con Terceros Países (acuerdos de cooperación al desarrollo y acuerdos de asociación) • Política de desarrollo (programas de cooperación y asistencia financiera): <ul style="list-style-type: none"> ◦ Resolución problemas transversales ("<i>cross-cutting issues</i>"): drogas, armas ligeras, etc. ◦ Sanciones ◦ Informes de Estrategia Nacional (<i>Country Strategy Papers</i>) ◦ Programa de Reconstrucción y Rehabilitación (PRR) | <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (<i>Policy Planning and Early Warning Unit</i>) • Control de armamento |

6.4 Unión Europea como donante en Colombia

La decisión de la UE de entrar como un gran donante en Colombia, se ratifica con el proceso de paz iniciado con Andrés Pastrana; hasta ese momento la Comunidad Internacional no se había involucrado porque era considerado un asunto interno²⁶⁶. Adicionalmente, durante los años noventa, Colombia empezó a ocupar un lugar dentro

²⁶⁶ Las negociaciones de paz en Colombia durante el gobierno Pastrana, hicieron explícita la invitación de la Comunidad Internacional y también a través de la Diplomacia por la Paz, el gobierno hace un esfuerzo por internacionalizar el conflicto colombiano. La internacionalización del conflicto colombiano ha sido ampliamente estudiado (Borda, 2007) (Carvajal, *et al.*, 2005) (Pardo, 2002). Para la ONU, el conflicto colombiano no era un conflicto internacional porque no afectaba la paz internacional, ni buscaba la ratificación de algún pueblo, entre otros.

Juana García Duque – "Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006" Madrid 2013

de la preocupación internacional frente al narcotráfico, por el aumento de la producción de drogas ilícitas, el desplazamiento interno y los refugiados.

Debido a esta situación, el gobierno Pastrana intentó llevar el problema de las drogas, no sólo como un asunto interno, sino como un asunto de responsabilidad compartida²⁶⁷, con un discurso más amplio de los efectos de la globalización en el mismo conflicto colombiano, en el que los grupos armados ilegales tenían acceso al mercado ilegal de armas y fuentes de financiación del mismo negocio de las drogas. Y por eso instó a la Comunidad Internacional a entender mejor el conflicto colombiano y a involucrar a la Comunidad Internacional en el diálogo para la paz (Ramírez Ocampo, 2008).

Uno de los principales logros de Pastrana, fue involucrar a Estados Unidos, la Unión Europea y las organizaciones internacionales en las negociaciones de paz con las FARC y el ELN. Por un lado restableciendo las relaciones con Estados Unidos, pero también involucrando otros actores que le hicieran contrapeso (Fernandez de Soto, 2001).

Fue a partir del marzo del 2001 que la Comunidad Internacional tuvo el aval para participar directamente en el proceso de paz con las FARC, a través de el “Grupo de Facilitadores”²⁶⁸, además hubo un grupo más pequeño, el de “Países Amigos” (Cuba, Francia, Noruega, España y Suiza) que estuvieron más cerca del proceso de negociación.

²⁶⁷ Responsabilidad Compartida o Shared Responsibility, se refiere a la responsabilidad de que los consumidores de drogas tienen tanto responsabilidad como los productores. Colombia ha mencionado el principio de responsabilidad compartida desde 1980 en la negociación del sistema de preferencias generalizadas entre la CAN y la Unión Europea (G. A. Puyo, 2002).

²⁶⁸ 31 Embajadores y representantes de organismos internacionales (Cuba, Canadá, Francia, Italia, México, Noruega, España, Suecia, Suiza y Venezuela)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Estados Unidos, el principal actor en Colombia estuvo ausente en las negociaciones y a pesar que había apoyado el proceso de paz en 1998, su posición cambió a raíz del asesinato de los indigenistas estadounidenses en febrero de 1999²⁶⁹. USA estuvo alejado del diálogo político, pero continuó apoyando al gobierno con ayuda militar y social a través del Plan Colombia.

La discusión sobre si la Unión Europea debía entrar en el conflicto colombiano tuvo lugar en sus tres principales organismos. En el Parlamento, el caso del proceso de paz de Colombia fue definido como un “problema” sobre violación de Derechos Humanos. En el Consejo, consistía en si la Unión debía o no apoyar el proceso de paz, y en caso de hacerlo, sobre cuáles debían ser los instrumentos de intervención.

En abril del 2001, la UE anunció su programa de desarrollo, los Laboratorios de Paz, apoyando el proceso de paz²⁷⁰, pero mientras los programas eran aprobados y arrancaban, el proceso de paz con las FARC y el ELN era terminado. Para el 2002, los Laboratorios de Paz parecían fuera de contexto, ya que fueron programas diseñados para apoyar el proceso de paz, cuando éste ya había terminado²⁷¹.

Posteriormente y a pesar de los cambios ocurridos en el entorno internacional y en el contexto colombiano, tal como la finalización del proceso de paz, los Laboratorios de Paz continuaron. Cuatro factores aportaron a dicho desenlace: la propia idea de la UE sobre su papel como actor de paz, su comprensión de la acción de Estados Unidos en Colombia, el tipo de información disponible para la UE dentro de su proceso de toma

²⁶⁹ Información detallada se puede encontrar en (Semana, 1999)

²⁷⁰ El Acuerdo de Cooperación de Colombia y la UE fue firmado en diciembre 14 del 2000 y estableció el marco de los programas de cooperación que se harían en Colombia a través de la Agencia de Cooperación de Colombia ACCI.

²⁷¹ Durante el 2003 y 2006, hubo una desmovilización de los grupos paramilitares. Aunque oficialmente se denominó proceso de paz, fue una desmovilización que no incluyó a todos los actores del conflicto (Chernick, 2009).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

de decisiones, y la capacidad de la Comisión Europea para impulsar una propuesta y mantenerla (Castañeda, 2012).

Respecto a la participación desde la perspectiva de la Unión Europea como actor de paz dentro del contexto internacional, cabe resaltar que para el momento en que se dio inicio a los Laboratorios de Paz, a finales de los 90's, al interior de la Comunidad se estaba dando inicio a la estructuración de las políticas de prevención de conflictos. En este sentido, primero se daba inicio a la reforma de la política de desarrollo en el marco de la Comisión, y segundo se integraban las lecciones aprendidas durante la crisis de los Balcanes. Los principios generales de la política de cooperación europea aún no se encontraban unificados y su práctica aún se encontraba en construcción, la prevención de conflictos era un concepto abierto que se aplicaba caso a caso (Castañeda, 2012).

Es así como en el momento de evaluar el caso colombiano se tuvo en cuenta la participación exitosa de la Comunidad en el proceso de paz en Centro América. La consecución de la paz en Colombia significaría un paso más para la consolidación de paz en el continente, en especial porque la problemática colombiana se entendía como similar a la centroamericana, dada su cercanía regional, la aparición de grupos guerrilleros durante los 60's y sus problemáticas sociales. Así, dentro de la propuesta de ayuda a Colombia analizada en la Comisión Europea, la intervención europea tenía tres puntos de acción: derechos humanos, reducción de las diferencias socio-económicas y el fortalecimiento institucional (Roy, 2001)

De tal manera la participación de la Unión Europea en la consecución de la paz colombiana se visualizó como una oportunidad para capitalizar su experiencia en Centro América, posición que veía reforzada, en primer lugar por las expectativas que los diferentes actores internacionales presentes en Colombia tenían sobre el proceso

de paz, y por la posición de la UE como un actor de paz frente a diferentes organismos internacionales (Castañeda, 2012).

Ahora bien, otros de los factores determinantes en el proceso de inserción de la UE como actor internacional en el proceso colombiano fue la fuerte influencia de Estados Unidos en el país. Así se veía en la participación europea, un contrapeso político a la visión y posición americana en el conflicto.

Por este contrapeso, la UE quiere ratificarlo de manera permanente tomando distancia del Plan Colombia y la búsqueda de visualizarse como actor internacional independiente de USA.

6.5 Laboratorios de Paz como Apuesta de la Unión Europea en el escenario internacional

Al final de 1990, una organización de la sociedad civil, estaba realizando proyectos de desarrollo con el objetivo de reconstruir los vínculos sociales entre la Comunidad para su fortalecimiento en el Magdalena Medio, una de las zonas más violentas de Colombia. Esta experiencia local estaba alineada con los diálogos de paz que llevaba a cabo el gobierno de Andrés Pastrana, buscando una solución pacífica al conflicto. Esta iniciativa llamó la atención de la Comunidad Internacional y de las ONG's, quienes apoyaron con recursos, porque mostraba una opción diametralmente opuesta al Plan Colombia.

En Bruselas para la oficina de Cooperación EuropeAid y la Delegación de Relaciones Externas de la Comisión de la UE (Relex), los Laboratorios de Paz significaban una

actividad ejemplar de la UE como donante en países en conflicto, un ejemplo de desarrollo alternativo, de apoyo a la sociedad civil, de defensa de los DDHH.

La UE al igual que los demás donantes adaptaron sus programas de cooperación a la terminación del proceso de paz de Pastrana y el cambio de gobierno y de discurso del presidente Uribe. El Laboratorio de Paz I fue diseñado por la sociedad civil y sin involucramiento del gobierno colombiano, situación que cambió para los Laboratorios de Paz II y III en los que se involucró el gobierno central por la característica misma de buscar soluciones regionales, pero que tuvieran impacto en todo el país y por la misma naturaleza de la negociación y asignación de los recursos de cooperación a través del gobierno central.

6.6 Laboratorios de Paz: como construcción de paz en Colombia

Los Laboratorios de Paz constituyen el programa más importante de la cooperación bilateral de la Unión Europea con Colombia. A pesar que hay recursos significativos de la cooperación europea en los años 80²⁷² y aumenta en los años 90 para ser la segunda en importancia en el país a partir de los Laboratorios de Paz.

La Comunidad Europea establecía como objetivos la lucha contra las drogas, la defensa de Derechos Humanos y la protección de la biodiversidad. Los Laboratorios vinieron con el objetivo de apoyar la búsqueda de una paz duradera en el país. Y a finales de los años 90, coincide el apoyo de la comunidad internacional al esfuerzo colombiano de establecer la paz, con el proceso de la UE buscando adquirir su propio perfil en las relaciones internacionales, aumentando su presencia en el país, en el continente y en el mundo (Castañeda, 2012).

²⁷² Al principio era de \$28.5 millones de ECU para el periodo 1984–1989

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

De esta forma, la Comisión Europea define los Laboratorios de Paz como la principal herramienta de su Cooperación Técnica y Financiera en el país; apoyando los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en seis regiones del país. La idea era propiciar las condiciones de laboratorios sociales para el diálogo y la convivencia, así como mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado. Los procesos del Laboratorio intentan desactivar las causas detonantes del conflicto y propiciar un desarrollo socio-económico sostenible (European Commission, 2001) .

Estos programas de cooperación de la UE a Colombia buscaron apoyar las iniciativas civiles por la paz que ya estaban en marcha, con un enfoque en proyectos integrales que sean la expresión de procesos sociales participativos, donde la reapropiación de los DDHH sea la base para la reconstrucción del tejido social y la recuperación de un sentido de ciudadanía que contribuye a garantizar la paz duradera.

La UE hace una interpretación del conflicto reconociendo tres causas principales: causas institucionales: altos niveles de violencia, marginalidad y pobreza acelerados por la presencia de grupos armados y su financiación a partir de los cultivos ilícitos; ausencia de instituciones y de políticas de Estado; causas sociales: falta de solidaridad y cohesión social, inequidad social y distribución desigual de los activos y causas económicas: falta de alternativas económicas viables.

El Conpes²⁷³ enmarca esta acción definiendo como objetivo de largo plazo la paz y el desarrollo económico regional y como objetivos específicos establece: apoyo a los

²⁷³ El Consejo Nacional de Política Económica y Social y está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro. El Conpes está presidido por el primer mandatario del país y la secretaria técnica la Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

DDHH y promoción de una vida digna, construir zonas de convivencia pacífica mediante fortalecimiento institucional local y actores civiles que promuevan la paz, e impulsen el desarrollo económico y social incluyendo en lo posible el Desarrollo Alternativo.

Los Laboratorios causaron bastante discusión dentro del gobierno nacional y relaciones activas entre Colombia y la Unión Europea. Sin embargo, su peso económico no es realmente significativo. El total de la ayuda Europea al mundo es de USD \$10.245 millones, se concentra en Europa del Este y Asia Central, África subsahariana y Oriente medio. América Latina no es una región prioritaria, recibe USD 649 millones, es decir 6,3% del total (OCDE, 2007).

Como vemos, el dinero donado en los Laboratorios de Paz no es muy significativo en el presupuesto europeo de cooperación. Para la región andina sí lo es, pero no comparado con otros países beneficiarios como Nicaragua, Honduras y Guatemala que reciben 5, 3, y 2 veces más que Colombia. Sin embargo, al ser Colombia un país de renta media, recibe demasiado dinero pues los Objetivos del Milenio priorizan otras zonas del continente. Luego, la razón por la que se recibe este dinero es la presencia de un conflicto armado y la intención europea de participar en la búsqueda de la paz.

6.6.1 Laboratorio de Paz I: Diálogo político de la UE

Los tres Laboratorios respondieron a los momentos en que fueron aprobados y las áreas geográficas de acción, se definieron de acuerdo a los intereses de la UE y el gobierno colombiano.

ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones. Además del presidente de la República del organismo hacen parte los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo y Vías. Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Claramente el Laboratorio de Paz I, significó la AOD de la UE hacia la paz, para hacer balance al Plan Colombia²⁷⁴ y trabajando de manera más estrecha con la sociedad civil que con el Gobierno colombiano. Y esta fue la primare aproximación de la UE, ya que con la aprobación del Plan Colombia, el gobierno colombiano se veía como aliado de Estados Unidos. En el Convenio de Financiación de febrero del 2002, fue explícita la perspectiva de trabajo con la sociedad civil como motor de los programas en Colombia y no el gobierno²⁷⁵, evidenciando cierta desconfianza hacia el mismo.

En el Documento Estrategia País (Country Strategy Paper) CSP 2002-2006 escrito por la Comisión, mencionaba que si bien, Colombia compartía muchos de los problemas que también tenían otros países de América Latina como la inequidad, la exclusión social y pobreza; la evolución de Colombia es única y tiene que ver con la debilidad del Estado.²⁷⁶

En el CSP adicionalmente responsabiliza el gobierno del incremento de los grupos paramilitares²⁷⁷ y los vínculos de los militares con paramilitares, así como la sistemática violación de derechos humanos.

²⁷⁴ En el CSP hacía referencia explícita al Plan Colombia: El denominado Plan Colombia en mayo del 2000, tiene un efecto inmediato en el incremento de reclutamiento de las guerrillas (había una clara preocupación por el reclutamiento por parte de las FARC de niños menores de 15 años). Durante la presente administración el gobierno ha continuado débil y es un país aislado. En estas circunstancias es difícil entender como ha mantenido un PIB per cápita del U\$2000 (Comission, 2002-2006)

²⁷⁵ En este contexto, el rol de la cooperación de la UE debe ser un instrumento para apoyar las dinámicas existentes en la sociedad civil colombiana. El objetivo específico de esta cooperación es profundizar y estructurar las experiencias que ya han desarrollado los ciudadanos de la región y promover vínculos con las iniciativas de paz del gobierno y los grupos armados (Comission, 2002).

²⁷⁶ Country Strategy Paper 2002-2006 (Comission, 2002-2006)

²⁷⁷ Entre el 2000 y el 2002, las fuerzas paramilitares se incrementaron en un 81% y estaban presentes en 40% del territorio nacional (Nacional, 2001)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

6.6.2 Laboratorio de Paz II: Una visión más técnica de la AOD

El Laboratorio de Paz II mostró la incertidumbre de la UE como actor internacional frente a los cambios en Colombia. La ejecución de la AOD estuvo enfocada en aspectos técnicos y dejó de lado los objetivos de paz, evidenciado en su formulación en el 2003 y su ejecución entre 2004 y 2008.

El cambios en el panorama colombiano, en especial cambio de gobierno y una posición diametralmente opuesta frente al conflicto²⁷⁸ y la rigidez de la nueva cooperación europea, marcan el contexto de este segundo Laboratorio, que arrancó sin tener la evaluación del primero.

El documento que guió la formulación del Laboratorio de Paz II, fue el Plan Operativo Global POG, escrito por Acción Social en diálogo con la Comisión y los PDPs. Después de varias negociaciones, los objetivos fueron más modestos que los planteados en el Laboratorio de Paz I, pero manteniendo el interés por la paz²⁷⁹. Los objetivos específicos fueron establecer y consolidar en las tres regiones del país²⁸⁰ espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles, resultando de un menor nivel de conflicto y violencia, así como vulnerabilidad de la población (Comission, 2003).

²⁷⁸ El gobierno de Alvaro Uribe entró en el 2002, con un discurso de fuerza y enfrentamiento a los grupos armados ilegales, incluso se negó la existencia de un conflicto armado y se catalogó como violencia generada por los grupos armados ilegales.

²⁷⁹ La Comisión Europea después del Laboratorio de Paz I en el Magdalena Medio, ha decidido continuar con los esfuerzos para una coexistencia pacífica a través de la defensa de los derechos humanos básicos de todos los ciudadanos y la promoción de un desarrollo humano sostenible, fortalecer el diálogo de paz y mostrar caminos eficaces y viables para la superación del conflicto (Comission, 2003)

²⁸⁰ Inicialmente se había pensado que fuera solamente una zona como el Laboratorio de Paz I, pero no había ninguna zona del país para la UE que pudiera absorber el monto del Laboratorio y por eso se decidió que serían tres regiones. Todos los actores tienen una versión diferente de la forma en que fueron seleccionadas éstas

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La Delegación de la UE, así como los PDP se distanciaron de la Política de Seguridad Democrática²⁸¹ y aseguraron la dificultad de realización de los programas por la visión militarista del gobierno²⁸² y es la razón por la cual la UE cambia su AOD ligada a un discurso político a una AOD más técnica²⁸³, sin mencionar un vínculo explícito con la Política Exterior y de Seguridad de la UE.

Comparado con el Laboratorio de Paz I, el segundo tuvo una mayor participación del gobierno, la ACCI tuvo un papel más protagónico y terminó mediando la relación entre la UE, las autoridades locales y los PDP²⁸⁴; limitando los intereses iniciales de la UE en su AOD en Colombia. Pero de esta forma la UE podía separarse de apoyo político y tomar distancia.

El Laboratorio de Paz III, que fue aprobado en el 2007, no será mencionado, ya que está fuera del periodo de análisis, pero tomó las experiencias de los dos anteriores y cerró la etapa de este Programa en Colombia. El Documento Estrategia País CSP 2007-2010 muestra un cambio en la posición de la UE frente al gobierno de Alvaro Uribe, aceptando que hay fortalecimiento del Estado, con un potencial económico a pesar de la persistencia del conflicto²⁸⁵.

²⁸¹ “No obstante, algunas directrices de la Política de Seguridad Democrática del actual Gobierno, tales como las fumigaciones, el reclutamiento de soldados campesinos e informantes pagados por el Estado, y la negativa de favorecer acercamientos humanitarios, están en contravía de la política de la UE. Por tanto, la UE a través de los Laboratorios de Paz, apoya procesos de recomposición del tejido social que permitan crear las condiciones para una paz duradera basada sobre el principio de la equidad social y una mejor condición de vida y oportunidades para la población” (Comission, 2003)

²⁸² ““Un riesgo potencial de desvío de recursos lo constituye un sesgo de la política gubernamental hacia la política militar en detrimento del sector social. Por lo que se ha evidenciado hasta el momento, lo que ha predominado en la política y en la asignación de recursos del Gobierno es claramente la estrategia y la inversión militar. No ha habido durante el periodo transcurrido del actual gobierno un equilibrio entre la inversión militar y la inversión social” (Comission, 2003)

²⁸³ Los recursos fueron más enfocados a proyectos productivos representando el 80% del presupuesto

²⁸⁴ Inclusive se creó una Unidad de Coordinación Técnica para el Programa Paz y Desarrollo y Laboratorio de Paz UCP, que formó parte de Acción Social.

²⁸⁵ En un país que ha tenido un conflicto armado por más de 40 años y en el a pesar de esto, se ha podido preservar una estabilidad democrática. El objetivo principal de la UE responde a la estrategia de contribuir a la paz y estabilidad y lo que ello puede llevar para su desarrollo y toda la región Andina (Comission, 2007-2013)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

A pesar de reconocer avances en la seguridad e indicadores macroeconómicos, los documentos y las entrevistas evidencian que la visión del conflicto colombiano por parte de la UE mantiene la perspectiva social y económica.

6.6.4 Los Laboratorios de Paz La Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil

El uso del término Programas de Paz y Desarrollo –PDPs se utiliza para referirse a las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan los Laboratorios de Paz. De hecho, los PDPs representan un proyecto común para la construcción de las regiones y fueron, como se mencionó los socios estratégicos de la UE para el desarrollo de los programas. Representaban la visión de la región, alineada con la de la UE y la posibilidad de construir una paz participativa. Los PDPs (Programas de Desarrollo y Paz) fueron establecidos como organizaciones de la sociedad civil colombiana que resistían la violencia²⁸⁶.

El nacimiento de las PDPs se da en regiones como el Catatumbo, Macizo, Magdalena Medio, Meta y Montes de María, en donde durante los últimos treinta años, se han convertido en un paso más dentro del aumento de la violencia y el conflicto armado en el país. En lo que Gonzalez (2006) denomina la presencia diferencial de las instituciones del estado en tiempo y espacio²⁸⁷.

Esta presencia diferencial del estado se encuentra ligada a: a) el proceso de ocupación del territorio colombiano, b) el sistema político bipartidista establecido desde la

²⁸⁶ “somos un grupo de ciudadanos y ciudadanas de un proyecto nación construido desde el fondo de los conflictos. Somos sembradores en medio de la confrontación armada y las violencias, que soñamos en cosechas futuras de confianza colectiva y economía justa, mientras emprendemos obras de ciudadanía y empresa” www.redprodepaz.org.co

²⁸⁷ Lo que significa que las instituciones del estado establecen diferentes tipos de relaciones con cada región y que reaccionan de manera diferente frente a la violencia

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

independencia, c) el reto impuesto por las dinámicas de la droga y, d) los efectos perversos del proceso de descentralización (Castañeda, 2012)²⁸⁸.

En pocas palabras, las regiones en conflicto en Colombia viven bajo las normas dictadas por los actores armados quienes dominan la sociedad local. Los poderes políticos, económicos y militares imponen su propio orden en la vida de la población, así como buscan monopolizar los vínculos el nivel nacional y el local. Y justamente en este contexto que la UE encontró que a través de la cooperación internacional podía apoyar en las regiones organizaciones de la sociedad civil que estaban trabajando con las causas del conflicto y llevaban una resistencia civil a los grupos armados ilegales.

6.7 Un balance de la Unión Europa y la construcción de paz en Colombia

6.7.1 Construcción de paz en medio del conflicto

No es extraño en la práctica y en la teoría académica que la construcción de paz se inicie cuando no se han terminado los conflictos. Si se empieza en pleno conflicto, hay la posibilidad, de ir generando capacidades, consensos y legitimidades que lentamente van abriéndole paso a una paz más estable (Rettberg, 2010). En el caso colombiano, sin

²⁸⁸ Las políticas del estado central no siempre son aceptadas por los poderes locales (elites tradicionales y actores armados ilegales) quienes reaccionan en su contra con el fin de conservar sus ventajas. Entonces, se presenta un círculo en el que el carácter antidemocrático de las políticas locales colombianas y su asociación a las estructuras económicas se refuerzan como consecuencia de la modernización de las políticas del estado central.

Existe entonces un círculo vicioso: el estado pierde legitimidad a causa de la presencia de los actores armados, el clientelismo y la corrupción, lo que al mismo tiempo se traduce en la reducción de la eficiencia del estado y en el desmejoramiento de su imagen frente a la población, afectando así su legitimidad.

De la misma manera, el factor tierra constituye un elemento fundamental en el ejercicio de control del actor ilegal sobre el territorio. La tierra aún constituye un motivo de descontento de movimientos sociales y víctimas de los grupos armados. El reporte sobre paz del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo en Colombia ve el acceso a la tierra como un elemento esencial para cualquier política de paz.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

embargo, es difícil prever el fin del conflicto armado pese al número de desmovilizaciones y los golpes militares que han recibido los grupos que se mantienen en la ilegalidad. Como lo demuestran las cifras recientes, la creciente criminalización de la guerra colombiana, en la que adquieren protagonismo las así llamadas bandas criminales (BACRIM) y que sigue profundamente mediada por los ingresos derivados del narcotráfico, complica las perspectivas de solución (Granada *et al.*, 2009) (Romero *et al.*, 2011).

La apuesta de los Laboratorios de Paz, fue una actuación en zonas de conflicto para prevenir, pero también para atacar las causas mismas del conflicto; ha sido la forma en que la UE ha adaptado su actuación, a través de la relación con los actores, pero sobre todo con la evolución del conflicto.

6.7.2 Diferentes enfoques y falta de coordinación

En muchos aspectos, la actividad de construcción de paz en Colombia refleja la experiencia acumulada por el campo a nivel internacional, no sólo de la Unión Europea, sino también de otros actores como Estados Unidos y Naciones Unidas, con sus agencias. También evidencia tensiones derivadas de la heterogeneidad de iniciativas y la diversidad de enfoques de construcción de paz pasando desde la concepción y forma de entender el conflicto. De igual manera, el interés que ha generado el conflicto colombiano, ha generado también una competencia por presupuestos limitados.

Esta tendencia se incrementará debido a los recortes que tanto la Unión Europea como los demás donantes están teniendo en los últimos años como consecuencia de la disminución y reorientación de recursos dirigir esfuerzos hacia temas más como la seguridad nacional de los países (Tschirgi, 2003); la crisis financiera global de 2008

(Dang *et al.*, 2009) y el foco geográfico hacia regiones como África, dejando de lado a los PRM de América Latina.

6.7.3 Unos programas entre varios actores: Estado, sociedad civil y comunidad internacional

La construcción de paz en Colombia se ha consolidado como una actividad entre varios actores: el Estado colombiano ha participado autónomamente en la definición de políticas de construcción de paz y en su toma de forma institucional²⁸⁹.

En Colombia, el Estado central ha liderado, avalado y contribuido, en muchos casos en alianza con organizaciones nacionales e internacionales, a la formulación de políticas de construcción de paz. También ha atravesado y enfrenta diariamente divisiones internas, por ejemplo entre las ramas ejecutiva y judicial (como cuando la Corte Constitucional por medio de sentencias ha exigido el cumplimiento de las condiciones prometidas a los desplazados internos —ver Rodríguez y Rodríguez 2010—, o declarado inconstitucionales los arreglos institucionales dirigidos a resolver la situación jurídica de excombatientes no postulados a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz (Sentencias C- 370 de 2006 y C-936 de 2010). Esto fue cierto incluso durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), que rechazó la denominación de conflicto armado para describir la situación colombiana y que más claramente ha combatido los actores armados ilegales por la vía militar a la vez que

²⁸⁹ Contrasta con la experiencia de otros países, en los que los Estados se han opuesto, se han mantenido al margen o han sido simplemente incapaces de asumir responsabilidades. Casos hay varios entre ellos: Sudán, donde el Estado ha rehusado la actividad con el argumento de que se trata de una intervención indebida en sus asuntos internos, o Guatemala, donde la debilidad del Estado nacional ha sido un impedimento para desarrollar el mínimo institucional requerido para canalizar orientar y monitorear recursos y organizaciones vinculadas a la construcción de paz, o países de la antigua Yugoslavia, en los que la necesidad de comenzar la construcción estatal de cero o la persistencia de arreglos institucionales y actores políticos vinculados al antiguo régimen potenciaron el rol de la comunidad internacional y demoraron la participación de las nuevas instituciones domésticas en la formulación de políticas dirigidas a sobrellevar las consecuencias de las crisis (Barnett *et al.*, 2008)

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

adelantó el proceso de desmovilización más ambicioso de la historia colombiana y promovió la instalación de la institucionalidad propia de la Ley de Justicia y Paz.

En este sentido, en el caso colombiano la preocupación por la pertenencia local (local ownership) no parece tan relevante como en otros casos, pues las instituciones que rigen los aspectos de la construcción de paz en Colombia son fruto de un proceso en el que compiten con autoridad propia actores domésticos e internacionales²⁹⁰ y donde, gracias a la existencia y continuo funcionamiento del sistema democrático, actores e instituciones están sometidos a un proceso regular de rendición de cuentas tanto en el órgano legislativo, como en el judicial como por la vía electoral²⁹¹.

En este sentido, la Unión Europea a través de los Laboratorios de Paz ha buscado un trabajo articulado con el gobierno las organizaciones de la sociedad civil tanto a nivel internacional, como con las organizaciones locales, quienes son las que administran el Programa. A pesar de esto también se ha visto en terreno, que no ha sabido liderar la coordinación de acciones con otros donantes, incluso con los mismos miembros de la UE.

6.7.4 Una actividad en múltiples niveles y descentralizada

Otra de las características de la actividad de construcción de paz en Colombia es que se desarrolla en múltiples niveles del orden administrativo colombiano. Muchas de las agencias internacionales tienen sedes regionales, así como agencias estatales que han buscado acercarse a sus poblaciones beneficiarias descentralizando sus actividades por fuera del ámbito de la capital del país.

²⁹⁰ En el tema de justicia transicional Orozco (2009) sí ha identificado una tendencia de que patrones y estándares internacionales opaquen a los actores domésticos en la formulación de normas e instituciones

²⁹¹ Cabe anotar que esta relativa fortaleza del Estado central en los temas que atañen las políticas de construcción de paz contrasta con la manera en la que ha sido cooptado a nivel regional por actores políticos y económicos afines a los grupos armados ilegales (Romero, 2003).

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

Adicionalmente, las autoridades regionales y locales, como gobernaciones y alcaldías, tienen cierta autonomía para afrontar los retos que tienen que asumir en sus respectivas jurisdicciones (muchas veces con presupuestos limitados).

Los Laboratorios buscaban ese carácter regional que tuviera un impacto nacional. Buscando acercar también actores en la región antagonistas, la sociedad civil que ejecutaba los proyectos con el gobierno, abriendo espacio a diálogos en muchos niveles.

6.8 Unión Europea como donante en Colombia

Los Laboratorios de Paz en Colombia materializaron el perfil político de la UE como actor internacional. Desde el momento en el que la UE decide apoyar el proceso de paz, el perfil de la AOD de la UE cambia. A medida que el conflicto, los cambios internos tanto en Colombia, como en la UE, cambian; la UE buscó la forma de apartarse a esta situación. Es por eso, que los 3 Laboratorios de Paz representan fases distintas de esos cambios internos y externos.

En todos los casos, la UE se sigue considerando como un actor de paz, independiente de los cambios en el discurso de los diálogos de paz y luego el fracaso de los mismos. Adicionalmente, esto ha hecho un acercamiento con más actores que otros donantes, no solamente trabajando con el gobierno central, sino buscando trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil, con un trabajo más articulado con las comunidades. Esto llevando a que las zonas de actuación de los Laboratorios de Paz, fueron zonas con menor presencia de las acciones militares de USA a través del Plan Colombia.

CONCLUSIONES

Colombia como caso para promover dos agendas diferentes de cooperación internacional

El caso de estudio evidencia que a pesar de que los temas e intereses de la ayuda han cambiado y evolucionado, no necesariamente la ayuda se desliga de los temas de seguridad que primaron en etapas anteriores. Y debido a que la ayuda es sólo una de las muchas formas de relacionamiento entre países y no necesariamente la más importante, ésta generalmente esta ligada con temas de la agenda dura, en este caso la seguridad para Estados Unidos y la construcción de paz para la Unión Europea.

Para analizar el caso colombiano es necesario tomar distancia de los objetivos tradicionales de la ayuda, pues si bien en el discurso el consenso de desarrollo y pobreza han primado a nivel internacional, el conflicto y el proceso de paz han sido los pivotes alrededor de los cuales los donantes, en este caso Estados Unidos y la Unión Europea han buscado visibilidad y un espacio para sus agendas de cooperación.

A pesar de los consensos internacionales, cada actor, ya sea donante o receptor, tiene sus propios intereses. Lo cierto es que la historia muestra que en términos de ayuda, las motivaciones tanto de donantes como de receptores no se pueden limitar exclusivamente al interés propio del donante. Para el caso de Colombia, si bien como receptor tuvo los apoyos que buscaba tanto políticos como económicos, dicha evidencia histórica revela que los programas de cooperación quedaron condicionados a los intereses de los donantes, más allá de la democracia, los derechos humanos y un buen gobierno.

De esta manera aunque Colombia se aparta de la retórica tradicional de los criterios internacionales de asignación de ayuda, Estados Unidos y la Unión Europea mantienen su presencia y apoyo. Esto evidencia que el interés y el poder de los donantes pueden tener espacio para primar sobre las necesidades de los receptores.

Para el caso colombiano, si bien las ayudas tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea presentan particularidades, se ha utilizado la cooperación en Colombia como una de sus herramientas para condicionar ciertas actuaciones y el desembolso de la ayuda al cumplimiento de condiciones específicas que evidencian el desbalance mencionado.

Para el caso colombiano, las negociaciones de asignación de la ayuda van seguidas por condicionalidades, en algunos casos explícitos y en otros no tanto. Si bien ambos donantes apoyaron a través de recursos al gobierno colombiano, el apoyo político generó también condicionalidad y dependencia por parte de Colombia hacia los recursos de los donantes.

Un caso, tres perspectivas de la cooperación

Para estudiar la experiencia de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia es indispensable entender no solamente el lado de los dos donantes, sino también el lado de Colombia como receptor y las interacciones de estos tres actores en los niveles internacional, nacional y local. Con este estudio se busca aportar a los estudios sobre la AOD y las actuaciones de donantes, en un país como Colombia que genera tantas posiciones encontradas en las razones para mantener la ayuda.

Aún cuando esta investigación tampoco busca evaluar el impacto de las políticas de cooperación de los dos donantes, sí pretende describir la lógica utilizada por éstos para estar en y apoyar a Colombia, inicialmente en el proceso de paz y luego con el cambio de diálogo del gobierno colombiano, proveyendo soporte a las nuevas políticas.

Este trabajo evidencia el proceso de aprendizaje permanente de los donantes y el receptor; en particular, el proceso de aprendizaje de la política de AOD de la UE de adaptarse con la interacción del gobierno colombiano. Tal vez para el caso de Estados Unidos hubo un menor cambio en sus posiciones, pero la Unión Europea debió replantearse sus objetivos y su razón para continuar en Colombia. La transformación de los actores no es un resultado sorpresivo desde una perspectiva sociológica; lo que es particular es esto en medio de un proceso de construcción de la paz. Esto no significa que la UE haya carecido de una política establecida, sino que hubo un proceso de aprendizaje que fue construyéndose con los actores colombianos. De esta misma manera los actores colombianos tuvieron que aprender a manejar las diferentes visiones de los dos donantes sobre el conflicto y la forma de entender la AOD en el país.

Adicionalmente el factor de una dimensión global o transatlántica ha estado presente: no obstante Colombia era un país donde USA estaba completamente penetrado, la UE decidió entrar. Esta decisión fue percibida como una búsqueda de balance a la acción y presencia de USA en el país. Y por eso mismo ambos actores, incluídos los países miembros de la UE, fueron considerados por el gobierno colombiano como socios estratégicos para apoyo del proceso de paz, buscando de la UE, además del apoyo económico, en especial el apoyo político.

A pesar que se han realizado varios estudios donde se muestran variables que pueden explicar la lógica de asignación de la ayuda, entre ellas la necesidad de emergencia o humanitaria, la importancia estratégica, el potencial económico, la similitud cultural, la

región y la ideología, la evidencia muestra que han primado el interés político y de visibilidad ante las otras.

Estados Unidos y la Unión Europea buscan su espacio: posiciones diferentes de entender el conflicto

Estados Unidos y la Unión Europea entran en un momento coyuntural de diálogos de paz durante el gobierno Pastrana y aunque ambos donantes tienen historia anterior de actuación en Colombia, es realmente hasta ese momento cuando se abre el espacio para que el gobierno colombiano invite a la Comunidad Internacional y ésta decidió apoyar al país con recursos y apoyo político.

Para ambos donantes la decisión de entrar en Colombia no era una apuesta puntual de proyecto, sino que tenía otro propósito además de ratificar sus perfiles internacionales: la posibilidad de apoyar un programa que pudiera ser piloto y trasladarlo a otras zonas en conflicto.

Era la oportunidad de ambos donantes para mostrar su capacidad como actores internacionales y hacer balance a la actuación del otro. El instrumento utilizado fue la AOD, aunque complementado con otros. Estados Unidos con recursos a través del Plan Colombia, con apoyo mayoritariamente militar y la Unión Europea con recursos a través de los Laboratorios de Paz,

Tanto el Plan Colombia, como los Laboratorios de Paz, evidencian la visión de cada uno de los donantes sobre el conflicto y la búsqueda de un balance entre una visión más militarista estadounidense sobre una visión más de derechos humanos europea.

También, a pesar que tanto Estados Unidos como la Unión Europea han acordado la Declaración de París y otros compromisos que buscan una mejor coordinación en terreno, el caso colombiano evidencia la actuación de los donantes tomando distancia de las posiciones y haciendo una distribución geográfica y temática.

Se puede afirmar que para Estados Unidos la Cooperación Internacional responde a temas de seguridad y de interés nacional constituyéndose en un instrumento de su política exterior y esta lógica encaja perfectamente con su posición frente a Colombia. Y por otro lado, la Unión Europea entiende la Cooperación Internacional como parte de su política exterior y está presente en Colombia por razones humanitarias y del conflicto.

Estados Unidos ratifica su posición de actor de seguridad y estabilidad regional; y a pesar que apoyó los diálogos de paz, siempre mantuvo distancia de los mismos y siempre dejó ver su interés en los temas de seguridad. La Unión Europea por su parte se ratifica como un actor de paz y construcción de paz.

Adicionalmente, dentro de la percepción de la Unión Europea como actor internacional existen otros factores que soportan su posición opuesta a la propuesta norteamericana. Uno muy importante es que la comprensión del conflicto colombiano es distinta. Para EEUU, el conflicto colombiano es un conflicto interno en la medida que el Estado es atacado por una guerrilla de izquierda considerada como terrorista y que puede desestabilizar a la región. Para la UE, el conflicto en Colombia se refiere a una problemática interna con una dimensión regional y con unas problemáticas históricas como la pobreza, la inequidad social, la injusticia, la corrupción y la impunidad. Estos factores refuerzan la posición Comunitaria de aportar a resultados que fortalezcan la sociedad civil.

Estados Unidos: la seguridad y el donor self interest

Desde el inicio el siglo pasado, Estados Unidos ha querido llevar el desarrollo a los países del Tercer Mundo y ha querido trasladar su modelo a los otros países. La ayuda de Estados Unidos se ha mezclado con temas de seguridad y el desarrollo ha querido ser parte de los aspectos de seguridad.

El rol de querer llevar estabilidad, seguridad y democracia al resto del mundo, con sus altos valores morales pero también con una doble moral, han liderado la actuación de Estados Unidos en el mundo.

Esos intereses estratégicos y políticos han estado presentes desde el inicio de la ayuda de EEUU con el Plan Marshall, pasando por la Alianza para el Progreso, hasta actuaciones más recientes. Se insistía en que los programas de cooperación en temas de seguridad y económicos estaban completamente apoyados e interrelacionados y constituían parte integral de la política exterior de Estados Unidos

Estas consideraciones llevan a plantear la dicotomía de la ayuda estadounidense entre la economía doméstica y los intereses estratégicos. Es claro que los argumentos de interés propio y seguridad están presentes en las decisiones de asignación de la ayuda exterior.

Hay una contradicción inherente a ambos argumentos, tanto los económicos y los de interés propio de seguridad. A pesar de esto, el interés propio debe estar debajo de la ayuda y no al revés, de otra forma, el donante debe asegurar que no hará daño al receptor. Esto generó dudas frente al Plan Colombia, pues incluso se hablaba si el Plan fue elaborado por el gobierno colombiano o por el gobierno estadounidense.

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

La actuación de Estados Unidos y el Plan Colombia evidencian la securitización de la ayuda y ratifican que los países que son importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos reciben más recursos de ayuda externa en comparación con otros países. No solamente por ser un país con instituciones democráticas, sino por la posible inestabilidad que puede generar, pero más aún al considerar el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.

Colombia evidencia que la seguridad para Estados Unidos ha sido un factor imperante en la asignación de los recursos de cooperación internacional. Colombia encaja en los criterios de incremento en la asignación, por interés en seguridad nacional, por democracia y en el momento en el que inició el Plan Colombia, Colombia se hallaba en una situación difícil, incluso se veía a Colombia como un estado fallido.

Unión Europea: la construcción de la paz

La Unión Europea apoya los Laboratorios de paz, queriendo buscar una posición internacional de construcción de paz y haciendo un balance al Plan Colombia.

Pero la Unión Europea desconocía la complejidad de proceso de paz colombiano y por ende su actitud inocente dentro del periodo a evaluar. Es así como durante su intervención se debió reevaluar el por qué del fracaso del proceso de paz, su impacto en términos regionales, el aumento de la violencia y la influencia de Estados Unidos en el país.

En suma, la información disponible para el proceso de toma de decisiones por parte de la Unión Europea en relación a Colombia era incompleta. La Unión Europea tuvo que decidir en un corto periodo de tiempo cómo actuar para la construcción de la paz.

Dicha información se basaba en la perspectiva de los grupos o movimientos de derechos humanos. Una vez los programas fueron definidos y puestos en práctica, la Unión Europea aprendió sobre la complejidad de los intereses de los actores involucrados en el conflicto armado, las dimensiones regionales del conflicto colombiano, el papel determinante de los Estados Unidos en materia de seguridad en el país la capacidad del gobierno colombiano, y las divisiones dentro de la sociedad civil colombiana.

Los Laboratorios de Paz materializaron el perfil político de la UE como actor internacional. Desde el momento que la UE decide apoyar el proceso de paz, hasta el desarrollo y finalización de los Laboratorios, el perfil político de la AOD cambió. Este cambio se dio por los cambios en el gobierno colombiano y el contexto europeo. El proceso de los Laboratorios evidencia la capacidad de la UE para adaptarse como donante con discursos y retóricas diferentes. Llegó con el objetivo de apoyar los diálogos de paz y con la idea de un estado fallido y hoy ve al estado como un estado fuerte. Adicionalmente la UE amplió los temas de trabajo en Colombia, como el incremento del comercio y diversificó su acción más allá de los Laboratorios, que bajaron su perfil de apuesta política migrando a un espacio más técnico que logró establecer unos programas entre la sociedad civil en las regiones con el gobierno colombiano, pero evidenció la falta de liderazgo y debilidad de la UE para lograr una solución negociada al conflicto colombiano.

En terreno se ha evidenciado una falta de liderazgo de la UE incluso dentro de los países miembros para poder coordinarlos frente a intereses comunes. Los mismos

países miembros lo ven como un donante más, pero sin capacidad de articular los intereses europeos como un todo en otras regiones.

Colombia como caso de estudio

La Cooperación Internacional en Colombia ha tenido una importancia política importante y su significado ha ido más allá de los componentes tradicionales y técnicos.

Las lógicas que han mantenido e incrementado los recursos de cooperación son contrarias a las lógicas tradicionales de asignación de los recursos de ayuda. Las tendencias internacionales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dejan a Colombia fuera de los candidatos, clasificándolo como País de Renta Media y como país de un PIB per cápita por encima de muchos otros países de la región, pero la permanencia y apoyo de Estados Unidos y la Unión Europea muestran su decisión de permanecer e incrementar los recursos en el país.

A pesar de los cambios de discurso frente al conflicto de los dos Gobiernos colombianos, la Comunidad Internacional y los principales donantes mantuvieron e incrementaron los recursos de Cooperación Internacional.

Por lo anterior, Colombia se convierte en un caso interesante de estudio, ya que pareciera convertirse en un escenario privilegiado donde Estados Unidos y la Unión Europea, promueven sus agendas internacionales y de Cooperación Internacional de forma simultánea: una agenda ligada a temas de seguridad y otra en prevención y resolución de conflictos.

Lo que evidencia esta situación es el gran contenido político de la Cooperación Internacional en Colombia, que hace que genere una dependencia importante de la misma.

Llama la atención que dos lógicas distintas, que son resultado de unos intereses de política exterior mutuamente excluyentes por parte de Estados Unidos y la Unión Europea coexistan en Colombia, convirtiendo al país en el escenario perfecto para el manejo de sus agendas.

Cabe resaltar que la AOD en Colombia tiene un fuerte sentido político, desde que la ayuda está diseñada para la resolución del conflicto, más que por razones humanitarias y de pobreza. El Plan Colombia representaba la confrontación hacia una de las fuentes directas de financiación de los grupos armados y los Laboratorios de Paz constituían una apuesta por la resolución del conflicto a través de la sociedad civil.

Dilemas de donantes y lecciones aprendidas

Desde el fin de los diálogos de paz del gobierno Pastrana, la UE y EEUU trabajaron con el gobierno colombiano en los programas de cooperación, la UE en especial con énfasis a la sociedad civil.

Para los donantes, el proceso de asignación y trabajo con un país receptor termina siendo un proceso de aprendizaje y de toma de decisiones sobre la forma y con quién trabajará en terreno. Deben decidir si lo harán a través de los gobiernos del país receptor o a través de la sociedad civil. Pero en países como Colombia, la decisión no es tan fácil, ya que por la misma situación del conflicto hay parcialidad en las posiciones de todos los actores frente al conflicto. En teoría, para una paz duradera,

son igualmente importantes un gobierno y una sociedad civil fuertes, pero en la práctica muchos donantes tienen restricciones y se asume que deben tener una posición neutral, ya que en un contexto de conflicto la posición y apoyo político es importante.

Como se evidenció en el caso colombiano, Estados Unidos prefirió un trabajo más estrecho con el gobierno colombiano y la UE, con la sociedad civil; también, que los donantes no tuvieron del todo una posición neutral. Por eso también se habla de que la AOD en Colombia tiene un componente político muy fuerte, por eso ha sido difícil desligar de la ayuda el componente político.

Como donantes en Colombia, hay algunos dilemas que tanto Estados Unidos, como la Unión Europea debieron plantearse:

A pesar del cambio de discurso del gobierno, el apoyo de los dos donantes continuó: Un aprendizaje del caso colombiano puede ser que en la construcción de paz hubo posiciones encontradas entre los dos gobiernos, el de Pastrana con el diálogo de paz y el de Uribe con una confrontación directa a los grupos armados. Y que no obstante los cambios de posición entre éstos, ambos donantes mantuvieron su posición frente a lo que entendían del conflicto, pero tuvieron que adaptarse a dichos cambios. Ambos donantes mantuvieron sus apoyo y recursos, mantuvieron una buena relación diplomática con el gobierno y buscaron la forma de trabajar con las OSC.

Dentro del aprendizaje de los donantes, está el mantener las buenas relaciones diplomáticas con el gobierno central, apoyar a las OSC y mantener distancia de los actores del conflicto (los armados y los no armados), para generar confianza. Tal vez

acá también se distancian los dos donantes, UE intentando tener mayor imparcialidad y USA alineada con el gobierno colombiano.

El segundo reto tiene que ver con la dicotomía entre seguridad y desarrollo. Si bien el gobierno de Pastrana inició los diálogos de paz, Uribe mantuvo la tesis que la seguridad era necesaria para afrontar los problemas del desarrollo; una visión más realista, que utiliza al poder duro para garantizar la seguridad para establecer las condiciones de democracia y prosperidad económica. Y la otra visión, la perspectiva de paz, veía que problemas del desarrollo como inequidad, pobreza, falta de educación y ausencia de condiciones democráticas, necesitan ser solucionadas para una seguridad general. En ese sentido, para los dos donantes la pregunta es cuál estaría primero, si el desarrollo o la seguridad. Para el caso de Estados Unidos, este decidió un programa que incluía el componente de seguridad con mayor fuerza y peso a través del Plan Colombia. Los recursos otorgados al componente social, fueron menores proporcionalmente. Para el caso de la Unión Europea, estos decidieron apostar por un programa en medio del conflicto, inicialmente pensando que acompañaría el proceso de paz, pero al terminar los diálogos, la UE transformó su programa de construcción de paz a un programa en medio del conflicto. En terreno se han encontrado las dos visiones de los dos donantes y han tenido que mediar entre reforzar la seguridad y transformar las causas del conflicto.

Otro de los retos es la transparencia y la rendición de cuentas en cada uno de los países. Tanto para el caso de Estados Unidos con el Plan Colombia, como el de la Unión Europea con los Laboratorios de Paz, ha habido procesos complicados internos para las respectivas aprobaciones y poder mediar frente a los diferentes stakeholders y los intereses de muchos actores.

En consonancia con la perspectiva de la investigación, el ejercicio de concluir se decanta más hacia la exposición de los principales hallazgos, contribuciones, limitaciones y nuevas líneas de investigación que abre el proceso que aquí se cierra formalmente. Para ello se organiza la argumentación, alrededor de las preguntas que guiaron el proceso, destacando los elementos más importantes que surgieron en este recorrido en el análisis de las interconexiones entre los asuntos internos y los asuntos externos. Igualmente hace referencia a los principales aportes y recomendaciones que arrojó el enfoque metodológico utilizado en la investigación, para cerrar con las nuevas preguntas y líneas de indagación que surgieron durante el proceso.

Un proceso de investigación como este, siempre va a dejar nuevas líneas y preguntas de investigación. A pesar que se han hecho muchos estudios sobre Colombia y el conflicto, es poco lo que se ha escrito sobre cooperación para un país que no encaja en los discursos tradicionales de la ayuda.

ABSTRACT

The current doctoral dissertation is born from a special interest in the study of International Relations and International Cooperation in Colombia.

From my original training in Industrial Engineering, I have transit towards post graduate degree programs that focus on international topics. my Specialization in Negotiation and International Relations from the Universidad de Los Andes in Bogotá, and the Master`s Degree in International Cooperation and Development in the IUDC (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación) from the Universidad Complutense de Madrid in Spain, I focused my final dissertations on the analysis of the investigations of the Regional Peace Dialogues in Colombia during the mandate of President Ernesto Samper Pizano(1), and the Plan Colombia with the International Society(2). In the second dissertation, I focused on the International Cooperation and the ODA tools to complement the Plan Colombia vision and the position of the US and the European Union towards it.

These and all the courses taken during the first two years (from 2000 until 2003) of my PhD, contributed to the consolidation of the second year research presentation, which was submitted to the tribunal in March of 2003. And which granted me the DEA title. The emphasis of that research became the theoretical ground of the current doctoral dissertation: “A comparative Analysis of the Cooperation and the ODA in Colombia: the differences between the US and the European Union models from 1998 to 2006”.

With the desire to complement the conceptual framework and the investigation presented before the DEA Tribunal, I came back to Colombia to write my doctoral thesis. I was searching for a more realistic involvement and a more direct presence in the processes and changes that the country was going through. As a result, I worked as

the Director of International Cooperation in the Colombian Ministry of Foreign Affairs from 2003 to 2007. Much of what I developed in this thesis is the result of this working experience and the discussions that (thanks to it) I have been able to generate with the actors that were present in key moments of international relations and donor countries in Colombia at the time.

Finally, it is important to mention that currently and from March of 2009, I have been a permanent teacher in the Faculty of Business of the Universidad de los Andes in Bogotá, where I have continued with the international topic of research, an experience that has proven to be very useful to revise and enrich the initial approach to this doctoral dissertation.

Today this thesis makes more sense, as it is not only a pre-requisite to complete this PhD but also the beginning of a professional career and the continuation of some important lines of research.

A comparative Analysis of the Cooperation and the ODA in Colombia: the differences between the US and the European Union models from 1998 to 2006 as the problem of research.

In terms of the ODA, International Cooperation is considered a discipline within the field of International Relations and its priorities have evolved on the basis of history and global issues. This is how in recent years the destination of aid has passed through different priorities and objectives, from development up to the consensus of poverty as a priority for the allocation of aid.

In this context, the Millennium Development Goals constituted the axis around which most Governments have focused their priorities. Against the commitment to achieving the MDGs, there are regions and countries that are closer to meet these objectives than others. This is why we refer to the Geographic Localization of Aid⁽³⁾, which means, devoting the largest amounts of resources to regions that are considered to be further from the fulfilment of these goals (according to the World Bank⁽⁴⁾, LIC's (Low Income Countries). If those regions that are closer to comply with the MDG's are discarded, Latin America and Colombia would be outside the allocation of these resources.

Adjusting to the eligibility criteria and being Colombia listed as an average income country, Colombia would not be in the list of priority countries for the Official Development Assistance. In spite of this, the amounts of international cooperation contributions in Colombia increased during the period of evaluation. There can be a number of explanations for this situation: the peace negotiations, the armed conflict, the humanitarian crisis and the drug trafficking within others. However, these do not explain the situation fully.

The internal factors that have traditionally influenced the allocation of resources throughout history, show that, despite the opposing discourses of the two studied governments on the Colombian conflict (which is the main reason for the presence of International Community in the country), the amount of international aid has not been affected. This reveals that despite the discourse, there is a special interest on behalf of the donors to remain present in Colombia.

With this situation, Colombia becomes an atypical case of international cooperation. In this doctoral thesis I want to comparatively analyse the two main donors' cooperation agendas in Colombia: The United States and the European Union.

Conceptually, the research is framed within the International Relations Science and it focuses on the theme of International Cooperation. In this way, the theoretical framework accounts for International Relations and International Cooperation theories.

The study covers the Governments of President Andrés Pastrana Arango (1998-2002) and the first period of President Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). The International Cooperation policies of these two government periods will be discussed in the light of the involvement of other actors different from those of the two Governments themselves. The international community is limited to the United States and the European Union, both being partakers of the so-called G24(6) (major donors of Colombia), comparing their performances, programmes and actions for international cooperation in the country.

While several theses on Colombia that analyse conflict and the involvement of the international community have developed, this thesis aims to carry the analysis to a comparative study of the two agendas of cooperation of the United States and the European Union, at a key moment for international cooperation in the country.

The particularity of this research lies in the comparative analysis and the way in which the donors developed their line of action based on their own conception of the conflict. From this approach, the conflict becomes the vector from which the two agendas of cooperation are discussed.

Topic of Study

From the Decade of the 1990s, especially since the presidential period of Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Colombia's bilateral relations with the United States and the European Union began to accelerate. From that moment on, and in order to find solutions to various problems (drug trafficking, the armed conflict, violations of human rights and of international humanitarian law) that represented a risk not only regionally but also globally, new forms of aid and cooperation began to flow in Colombia. For example, further military assistance together with social assistance and direct work with the regional civil society.

International Cooperation is increasingly one of the main working lines of foreign policy and clearly an instrument to it. Despite its importance and the leading role that it has in the International Relations field, it is a discipline that has not been widely studied in Colombia. And above all, it enjoys very little academic discussion.

Why is Colombia an atypical case of international cooperation? On the one hand, Colombia is an average income country, which in theory means that its GDP per capita shows an improving economic performance. As a result, it should not be eligible for ODA. However, the country continues to receive international cooperation resources. This suggests that the behaviour of the International Community in Colombia is also different. And that there are other interests involved in the maintenance of international presence and the provision of resources in Colombia. This is also evidence that the interest and the power of donors often prevail over the needs of the recipients.

With this thesis I would like to make a contribution to the debate of International Cooperation from the point of view of the Southern or recipient countries.

The United States and the European Union as donors in Colombia

The case study reveals that while the issues and interests of Aid have changed and evolved, there is no release from the security issues that have prevailed in previous stages. Since aid is just one of the many forms of relationship between countries and not necessarily the most important, this will generally be linked to the global hard agenda: The issue of security for the United States and the peace building for the European Union.

To analyse the case of Colombia, it is necessary to move away from the traditional objectives of aid. Although the development of consensus and poverty have primacy at the international level discourse, the conflict and the peace process have been the pivots around which donors, in this case the United States and the European Union, have sought visibility and room for their cooperation agendas.

Despite international consensus, each actor, either donor or recipient, has its own interests. History shows that in terms of aid, the motivations of donors and recipients should not be limited exclusively to the self-interest of the donor. In the case of Colombia, although the country had all the political and economic support that was searching for as a recipient, the development of cooperation programs were conditioned to the interests of donors; beyond democracy, human rights and a good governance.

Despite the fact that there have been several studies that show the variables that can explain the logic behind aid allocation, (for example, humanitarian or emergency need, strategic importance, economic potential, cultural similarity, region and ideology, within others) evidence shows that political interest and visibility predominate over other variables.

In Colombia, the negotiations for aid allocation were followed by certain conditions, in some cases explicit and in others not so much. While both donors supported the Colombian Government through resources (ODA represents less than 0.17% of the Colombian GDP), but the political support generated conditionality and dependency on the donor.

The case of Colombia as a learning process

This research demonstrates the permanent learning process of the donor countries and the recipient. In particular, the learning process of the EU in relation to their AOD policies; where they had to adapt to the Colombian government interactions. Perhaps there were fewer changes in the positions of the United States since its contribution was more security oriented. But the European Union had to rethink its objectives and its reason to remain in Colombia.

This does not mean that the EU had lacked an established policy, but instead reflects a continuous learning process with Colombian stakeholders. In this way, Colombian actors had to learn how to handle the two different visions of the donor countries in relation to conflict and in their understanding of ODA in the country.

Despite the influence that the US had in Latin America and particularly in Colombia, the EU decided to enter. This decision was perceived as a way of balancing the U.S. actions and presence in the country. That is why both actors, including the member countries of the EU, were considered by the Colombian Government as strategic partners to support the peace process. This support from the EU was especially relevant to the Colombian Government because of their financial resources and their political support.

The United States and the European Union: different ways of understanding the conflict

Although both donors had a previous history of participation in Colombia prior to the period under analysis, it was really until the Government of Pastrana that the international community was invited through the Peace Dialogues. It is also during this period that the International Community decided to support the Colombian government with financial resources and political support. The United States entered resources through Plan Colombia and the European Union through the Peace Laboratories.

For both donors the decision to enter Colombia was not a punctual project, but it had another purpose: the possibility of supporting a pilot program that could be reproduced in other countries in conflict. This was an opportunity to display the donors' abilities as international stakeholders and to balance each other's performance using the ODA.

Plan Colombia, as well as the Peace Laboratories, demonstrated the vision of each of the donors on the conflict and the search for a balance between a more militarist American vision and a more European human rights vision.

Despite the fact that both the United States and the European Union have agreed on the Paris Declaration and on other Agreements that searched for a better coordination in the field, the Colombian case evidence the need to take some distance from the standard positions, and make a thematic and geographical distribution. The Colombian case shows the differences of two international actors in the international system.

On one hand, it can be said that the United States understands international cooperation as a security issue, where national interest becomes an instrument of its foreign policy. On the other hand, the European Union understands international cooperation not as an instrument but as part of its foreign policy. The EU is present in Colombia for humanitarian reasons and the conflict.

An important element of this analysis is the way in which the Colombian Government presented the participation of the U.S. in the framework of the Plan Colombia, thus raised two versions of the same. One version designed to satisfy those members of the international community that identified with the peace process (EU), and another version developed with and for the U.S. Government. From that moment on, the European Union took distance from Plan Colombia, and the Peace Laboratories became the program that clearly counterweighted the U.S. cooperation.

Despite the U.S. support to the Peace Dialogues, it always kept away from them and expressed its interest in security issues. For the U.S. the Colombian conflict is an internal conflict. The State is attacked by what is considered a terrorist left wing guerrilla, with the ability to destabilize the region. For the EU, the conflict in Colombia refers to an internal problem with a regional dimension and a problematic history of poverty, social inequality, injustice, corruption and impunity.

The United States: security and donor self interest

Since the beginning of the last century, the United States has wanted to bring development to Third World countries and to transfer its model to other countries. The United States help is mixed with issues of security, and so is the case for development.

The role of wanting to bring stability, security and democracy to the rest of the world, with a discourse of high moral values, yet also double standards, have led the performance of the United States around the world. During the Reagan administration, the Carlucci report insisted that the cooperation programs were fully supported and interrelated to economic and security issues. And constituted an integral part of the U.S. foreign policy.

These considerations led to the dichotomy of the US aid between the domestic economy and strategic interests. It is clear that the arguments of self-interest and security are present in the allocation of foreign aid decisions. There are studies that have tried to better understand this self-interest in a theoretical way.

There is an inherent contradiction in the economic and in the security self-interest arguments. Despite this, self-interest should be under the aid concerns and not vice versa. Otherwise, the donor should guarantee no harm to the recipient. This generated some doubts about Plan Colombia; there were even some questions on whether Plan Colombia had been developed by the North American and not the Colombian government.

The performance of the United States and Plan Colombia demonstrates the securitization of aid and ratify that those countries which are important to the national security of the United States, receive more foreign help than those countries that are not. Colombia receives more foreign help not only for being a country with democratic institutions, but also because of the instability that it can potentially generate; even more so when considering drug trafficking a matter of national security.

For the U.S., Colombia fits with the increase in allocation criteria. It responds to its interest on national security, to its interest in democracy and to a very specific political moment. When Plan Colombia was initiated, Colombia was in a difficult situation. It was even seen as a failed State. In this way, Colombia reveals that security for United States has been a prevailing factor in the allocation of resources for international cooperation, not only during the Cold War, but also after it.

The European Union: Peace Building

The European Union supported the Peace Laboratories, seeking an international position of peace-building and balancing Plan Colombia. However, the European Union was unaware of the complexity of the Colombian peace process and therefore it showed an innocent attitude within the evaluated period. This resulted in the re-evaluation of the peace process: its failure, its regional impact, the rise of violence and the North American influence in the country.

In short, the information available for the process of decision-making of the European Union in relation to Colombia was incomplete. The European Union had to decide in a short period of time, how to act in order to continue the peace building. Such information was based on the perspectives of the human rights groups and movements. Once the programs were defined and put into practice, the EU learned

about the complexity of the interests of those involved in the armed conflict, the regional dimensions of the Colombian conflict, the leading role of the U.S. on security in the country, the capacity of the Colombian government, and the divisions within the Colombian civil society.

The Peace Laboratories materialized the political profile of the EU as an international actor. From the moment that the EU decided to support the peace process, up to the development and completion of the Laboratories, the political profile of the ODA changed. This change occurred due to changes in the Colombian Government and the European context. The Peace Laboratories process evidence the EU's ability to adapt (as a donor) to different discourses and rhetoric.

The EU came in with the aim of supporting the peace dialogues, and with the idea of a failed State. Nowadays the EU sees the State as a strong State. In addition, the EU widened the topic of work in Colombia by increasing the trade and by diversifying its action beyond the Laboratories. This lowered its political profile migrating to a more technical area, which succeeded in establishing programs between the regional civil society and the Colombian Government. But it also showed the lack of leadership and the EU's weakness to achieve a negotiated solution to the Colombian conflict.

On field, there is evidence of a lack of leadership to coordinate common goals even within member countries. The same member countries see it as another donor, without the ability to articulate the European interests (as a whole) in other regions.

Colombia as a case study

International cooperation in Colombia has had an important political significance that goes beyond traditional and technical components.

The logics that have maintained and increased the resources for cooperation are contrary to the traditional logic of aid allocation resources. The international tendencies together with the MDG`s, leave Colombia out of the prospects. Colombia is classified as an average Income country, with a GDP per capita that goes beyond the GDP of many other countries in the region. However, the permanence and support of the United States and the European Union show their decision to stay and increase the resources in the country.

At an internal level, despite the changes in the conflict discourse of the two Colombian Governments, the international community and major donors have maintained and increased international cooperation resources.

Colombia becomes an interesting case study as it provides a privileged setting for the United States and the European Union to promote their international agendas and their International cooperation simultaneously: An agenda linked to security issues and an agenda on conflict prevention and resolution. This situation reveals the great political content of international cooperation in Colombia and its significant dependence on it.

It is striking that two different logics, which are the result of a few mutually exclusive interests of foreign policy (the United States and the European Union), coexist in Colombia, turning the country into the perfect setting for the management of their two agendas.

Donor dilemmas and lessons learned

From the end of the Pastrana government Peace Dialogues, the ODA increased and the EU and the US worked with the Colombian Government in cooperation programs.

For donors, the process of allocation, the working with a recipient country and the making of decisions on how and who would work on-site, ends up being a learning process. They must decide whether to act through the recipient government or through the civil society.

In a country like Colombia, these decisions were not so easy. Due to the conflict itself, there is bias in the positions of all parties. In theory, a strong Government and a strong civil society are equally important for a lasting peace. But in practice, many donors have restrictions and it is assumed that they must sustain a neutral position. As it has been shown in the Colombian case, the United States preferred a closer interaction with the Colombian government, while the European Union preferred a closer interaction with the Colombian civil society. This is the reason why it has been difficult to separate aid from the political component.

As donors in Colombia, there are some dilemmas that both the United States and the European Union should consider:

There were opposing positions between the Pastrana and the Uribe Government in relation to peace building. While Pastrana supported the peace dialogues, Uribe supported a direct confrontation with the armed groups. In the face of opposing discourses, donors sustained their positions in relation to conflict but had to adapt to

Juana García Duque – “Análisis Comparado de las agendas de cooperación y ayuda al desarrollo en Colombia: diferencias entre los modelos de Estados Unidos y la Unión Europea 1998-2006” Madrid 2013

the changes as well. Both donors maintained not only their support and resources, but also good diplomatic relations with the Colombian Government. They also searched for ways of working with civil society organizations.

Within the donor's learned experiences are the ability to maintain good diplomatic relations with the central government, the ability to support Civil Society Organizations and keep distance from the conflict actors (armed and not armed) to generate trust. At this point, donors also distanced from one another: The European Union by wanting greater impartiality and the United States by better aligning with the Colombian Government.

One of the challenges of the process was the perceived dichotomy between security and development. While the Pastrana Government initiated the peace talks, Uribe maintained the thesis that security was a necessary condition to face the problems of development. This was a more realistic vision that utilized military power to guarantee the establishment of democratic conditions and economic prosperity. From the other vision, the peace perspective, the problems of development such as inequity, poverty, lack of education and more democratic conditions must be solved first in order to find a lasting security. For donors, the question is which should come first? Development or Security? The United States opted to support security with greater strength and weight through the implementation of the Plan Colombia program. The resources aimed for social development were proportionally lower. The European Union on the other hand, decided to support the peace dialogues, initially thinking that this would accompany the peace process. But at the end of the Peace Talks, the European Union transformed its peace building program into a program in the middle of conflict. These two visions and approaches were encountered on the field and both had to negotiate between the reinforcement of security and the transformation of the conflict original causes.

Another challenge was the transparency and the accountability in each of the countries. Both in the case of the United States with the Plan Colombia, and the European Union with the Peace Laboratories, there were complicated internal processes related to the approval and power to mediate between the different stakeholders and the interests of many actors.

In recent years, the subject of International Relations in Colombia has grown significantly. Although there is a low level of interaction and exchange between teachers and researchers belonging to this field, there are initiatives to generate channels of socialization of existing work. A research process like this will always leave new lines of investigation and new questions of research open. Despite the fact that there have been many studies about Colombia and the conflict, there is little written work on cooperation, considering that Colombia does not fit in the traditional aid discourses.

It is worth mentioning that experts on International Cooperation are generally from the North, which for the purpose of this thesis, are donor countries. The vision that they carry in their studies is one of development and in some cases of assistance, but it rarely generates a fundamental debate about the significance that International Cooperation has in the aid receiving countries and in particular a country like Colombia. It is very difficult to generate the changes that international cooperation seeks without the real involvement of the South: their different actors, approaches and positions.

NOTES:

¹ President of Colombia during 1.994-1.998

² This work was produced during the government of President Andrés Pastrana Arango (1.998-3.002), while the peace negotiation process with the FARC and the launch of Plan Colombia were taking place.

³ Iliana Olivie from the Real Instituto Elcano, uses this terminology in a study of the evaluation of the five first years of the Millennium Development Goals (MDG), based on the report by Jeffrey Sachs (Olivie, 2005a).

⁴ The income per capita or GDP per capita is the relation between the GDP (Gross Domestic Product) of a country and its number of inhabitants. For this calculation, it is necessary to divide the GDP of a country within the population. This classification is published by the World Bank and the IMF (International Monetary Fund) and it is used by the UN for its reports on Human Development.

⁵ Bruno Ayllón in the Ayllón Document, mentions that the International Cooperation can be approached from several disciplines, but thanks to its multidisciplinary vision and the integration of many other disciplines, it is better understood within International Relations.

⁶ The G24 is the group of main Colombian donors (USA, Canadá, EU+27 members, Japan, México, Chile, Argentina, Brazil, UN, International Organizations and Banks), formed in the London Meeting in 2003.

Bibliografía

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3.
- Ackermann, A. (2003). The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 40(3), 339-347.
- Ackoff, R. L. (1953). *The design of social research*: University of Chicago Press.
- Adler, E. (2006). Constructivism and international relations. In T. R. a. B. A. S. Walter Carlsnaes (Ed.), *Handbook of international relations* (pp. 95-118). London.
- Administration, U. S. I. C., & Agency, U. S. M. S. (1959). *Report to Congress on the Mutual Security Program*.
- Adrian, A. (2000). Women, Peace Building and Development: a role of the European Union. *Conflict Prevention Newsletter*, 3(1).
- Agudelo Villa, H. (1966). *Alianza para el progreso: Esperanza y frustración*: Ediciones Tercer Mundo.
- Albert, M. (2007). "Globalization Theory": Yesterday's Fad or More Lively than Ever? *International Political Sociology*, 1(2), 165-182.
- Albright, M. (Agosto 10,1999). "Colombia's Struggles and How We Can Help ". *The New York Times*.
- Albright, M. (enero 11, 2000). Statesment on US Assistance to Colombia. . *Washington DC: Office of the Spokesman US Department of State*.
- Alonso, J. A. (2007). ¿ Debe darse ayuda a los países de renta media? *ICEI Paper*, 1, 2007.
- Alonso, J. A. (2007). Debe darse ayuda a los países de renta media? *ICEI Paper*.
- Alonso, J. A., & Sanahuja, J. A. (2007). Capítulo 4, Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo *La realidad de la ayuda 2006-2007* (Vol. 2007). Barcelona: Intermón Oxfam.
- Álvarez, S., & Rettberg, A. (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. *Colombia Internacional*(67), 14-37.
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1971). *Essence of decision*. Boston Mass: Little Brown.
- Apodaca, C., & Stohl, M. (1999). United States human rights policy and foreign assistance. *International Studies Quarterly*, 43(1), 185-198.
- Ardila, M. A., Cardona, D., & Tickner, A. B. (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Arenal Moyua, C. d. (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*.
- Arenal Moyúa, C. d. (2000). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Arts, K., & Dickson, A. K. (2004). *EU development cooperation: from model to symbol*: Manchester Univ Pr.
- Ayllón, B. Documento de Trabajo: Por qué existe la Cooperación Internacional para el Desarrollo? Razones, motivos y argumentos a favor y en contra de su existencia. Madrid: UNED OEI.
- Bachrach, P., Baratz, M. S., Goldberg, R., Davies, B. L., Taylor, J. R., & Levi, M. (1970). *Power and poverty: Theory and practice*. New York: New York University Press.
- Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*, 49-50, 5-38.
- Ballén Molina, R. (2008). Internacionalización del conflicto colombiano: 1988-2008. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*(29), 103-127.
- Bandow, D. (1992). Avoiding war. *Foreign Policy*(89), 156-174.

- Banfield, J., Güz, C., & Killick, N. (2006). *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding potential of the domestic private sector*. Londres: International Alert.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Barnett, M., & Zuercher, C. (2008). The Peacebuilders' Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood. In R. Paris & T. Sisk (Eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York: Routledge.
- Barnhart, M. A. (1987). *Congress and United States foreign policy: controlling the use of force in the nuclear age*: State Univ of New York Pr.
- Bayne, S. (2003). Conflict prevention and the EU: From rhetoric to reality *Europe in the world: essays on EU foreign, security and development policies*. Londres: BOND.
- Beck, U., Borrás, M. R., Navarro, J., & Jiménez, D. (1998). *La sociedad del riesgo*: Paidós Barcelona.
- Bejarano, J. A. (1995). *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Beltrán, M. (2000). Cinco vías de acceso a la realidad social en el análisis de realidad social. *Métodos y técnicas de investigación, tercera edición, Colección Ciencias Sociales, Alianza Editorial, España*.
- Bellamy, A. J., Williams, P., & Griffin, S. (2009). *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Belloni, R. (2008). Civil society in war-to-democracy transitions. *From war to democracy: Dilemmas of peacebuilding*, 182–211.
- Bendana, A. (2005). From Peacebuilding to State building: One step forward and two steps back? *Development*, 48(3), 5-15.
- Berdal, M., & Malone, D. (2000). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. New York: International Peace Academy.
- Bertram, C. (1995). Multilateral diplomacy and conflict resolution. *Survival: Global Politics and Strategy*, 37(4), 65 - 82.
- Betsill, M. M., & Corell, E. (2001). NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, 1(4), 65-85.
- Bitar, S. (1984). De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina. *Desarrollo económico*, 24(93), 123-137.
- Booth, K. (1997). Discussion: A Reply to Wallace. *Review of International Studies*, 23/2, 371-377.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre:¿ la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable. *Colombia Internacional*(65), 66-89.
- Botero, A. M., & Tokatlian, J. G. (1989). La Administración Bush y América Latina: Una perspectiva desde Colombia. *Colombia Internacional-Revista*(06).
- Botero, F., & Tickner, A. B. (2009). *Colombia y el mundo, 2008: Opinión pública y política internacional*: Universidad de los Andes.
- Bourguignon, F., & Sundberg, M. (2006). *Absorptive capacity and achieving the MDGs*: United Nations University. World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Boutros-Ghali, B., & Nations, U. (1992). *An agenda for peace*. Retrieved from http://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/agendaforpeace/agendaforpeace_dutch.pdf.
- Bouvier, V. M. (2009). *Colombia: building peace in a time of war*. Washington: United States Inst of Peace Pr.
- Bovard, J. (1986). *The continuing failure of foreign aid*: Cato Institute.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor*: Psychology Press.

- Brincat, S. (2009). Reclaiming the Utopian imaginary in IR theory. *Review of International Studies*, 35(3), 581.
- Brown, M. E., Coté Jr, O. R., Lynn-Jones, S. M., & Miller, S. E. (2004). *Offense, defense, and war*: The MIT Press.
- Buchan, N. R., Grimalda, G., Wilson, R., Brewer, M., Fatas, E., & Foddy, M. (2009). Globalization and human cooperation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(11), 4138.
- Bue, C. (2007). Une construction prise dans l'engrenage de l'intégration européenne. Documento para su tesis doctoral. *Sciences Po Paris*. [Links].
- Bulmer, S. (1983). Domestic Politics and European Community Policy-Making*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 21(4), 349-364.
- Bull, H. (1982). Civilian power Europe: a contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 21(2), 149-170.
- Bundy, W. P. (1982). The National Security Process: Plus Ca Change...? *International Security*, 7(3), 94-109.
- Burchill, S., Devetak, R., Donnelly, J., Nardin, T., & Paterson, M. (2009). *Theories of international relations*: Palgrave Macmillan.
- Bush, G. (1993). National Security Strategy. *The White House*.
- Bushnell, D., & Montilla, C. (1996). *Colombia: una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*.
- Cabrera, L. (2009). El Derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada. In R. Uprimy (Ed.), *Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas*. Bogotá: Universidad nacional de Colombia.
- Camacho, Á., Gaviria, J. O., & Pardo Avellaneda, R. (2005). Ley de Justicia y Paz. *Revista de estudios sociales*(21), 95-100.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional-Revista*, 53, 53-74.
- Cardona, D. (2004). Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas. *Nueva Sociedad*(190), 117-124.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*: Univ of California Pr.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (2002). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI ed.
- Carvajal, L., & Amaya, R. (2005). La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): Alineación y securitización. *Cuadernos del CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales - FIGRI, Universidad Externado de Colombia*, 2, 5-69.
- Castañeda, D. (2012). *Peace Laboratories in Colombia: the European Approach to Peace-Building* Ecole Doctorale de Sciences Po, Paris.
- Castells, M. (2004). *The power of identity* (Vol. 2): Wiley-Blackwell.
- Cingranelli, D. L., & Pasquarello, T. E. (1985). Human rights practices and the distribution of US foreign aid to Latin American countries. *American Journal of Political Science*, 539-563.
- Clark, A. M., Friedman, E. J., & Hochstetler, K. (1998). The Sovereign limits of global civil society: A comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights, and women. *World Politics*, 1-35.
- Clemens Jr, W. C. (2004). *Dynamics of international relations: conflict and mutual gain in an era of global interdependence*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Cohen, B. J. (1968). *American foreign economic policy: essays and comments*: Harper & Row.
- Colombia, G. o. t. U. S. o. A. a. G. o. (1963). *General Agreement for Economic, Technical and Related Assistance*.
- Colombia, P. d. l. R. d. (1999). *Plan Colombia*

- Colombia, P. d. I. R. d. (2001). *Acuerdo de los Pozos*.
- Colombia, P. d. I. R. d. (2002). *Nacional de desarrollo 2002-2006 hacia un estado Comunitario*.
- Colombia, P. d. I. R. d., & Exteriores, M. d. R. (2005). *Visión Colombia II centenario: 2019*.
- Colombio, J. (2011). Colombia sigue siendo el principal productor de cocaína, de acuerdo a cifras basadas en decomisos. *El Espectador*.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004a). Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5), 1125-1145.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004b). Conflicts. In P. Collier & A. Hoeffler (Eds.), *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comisión, E. (2002). *Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Colombia*.
- Comisión, E. (2002-2006). Country Strategy Paper.
- Comisión, E. (2003). *POG II*.
- Comisión, E. (2007-2013). *Country Strategy Paper 2007-2013 CSP2*.
- Conjunta, J. I. (2005). *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del estado*. Retrieved from http://m.semana.com/documents/Doc-1760_2008926.pdf.
- Cousens, E. M., Kumar, C., & Wermester, K. (2001). *Peacebuilding as politics: cultivating peace in fragile societies*. Lynne Rienner Pub.
- Cowen, T. (1985). The Marshall Plan: Myths and Realities. In D. Bandow (Ed.), *US Aid to the Developing World: A Free Market Agenda* (pp. 61-74). Washington: Heritage Foundation.
- Cowles, M. G. (1995). Setting the agenda for a new Europe: the ERT and EC 1992. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 33(4), 501-526.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies* 10/2, 126-155.
- Crandall, R. (2002). *Driven by drugs: US policy toward Colombia*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.
- Crovitz, L. G., Rabkin, J. A., & Bork, R. H. (1989). *The fettered presidency: Legal constraints on the executive branch*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- CRUE. (2000). *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*. Septiembre: CRUE.
- Cullen, H., & Morrow, K. (2001). International civil society in international law: The growth of NGO participation. *Non-State Actors and International Law*, 1(1), 7-39.
- Curti, M. E., & Birr, K. (1954). *Prelude to point four: American technical missions overseas, 1838-1938*. Greenwood Press.
- Chan, S. (1984). *International relations in comparative perspective*. New York: Macmillan.
- Charles, R. (2003). *Challenges for U.S. Policy toward Colombia: Is Plan Colombia working? Testimony before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations*.
- Charnovitz, S. (1997). Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. *Michigan Journal of International Law*, 18(2), 183.
- Chernick, M. (2009). The FARC at the negotiation table. In V. M. Bouvier (Ed.), *Colombia: building peace in a time of war*. Washington: United States Inst of Peace Pr.
- Chetail, V. (2009). *Post-conflict Peacebuilding*. Oxford University Press.
- Chomsky, N. (2000). *Plan Colombia*.
- Chomsky, N. (2003a). *Piratas y emperadores: Terrorismo internacional en el mundo de hoy*. Ediciones B.
- Chomsky, N. (2003b). *Poder y terror: reflexiones posteriores al 11/09/2001*.
- Chomsky, N., Alegría, C., & Flakoll, D. J. (1989). *Sobre el poder y la ideología*. Madrid: Visor Lingüística y Conocimiento.

- Chomsky, N., Edward, & Herman. (1979). *The Political Economy of Human Rights: The Washington connection and third world fascism*. Boston: South End Press.
- Daalder, I. H., Lindsay, J. M., & Steinberg, J. B. (2009). The Bush National Security Strategy: An Evaluation. *Policy Brief Brookings Institution*, 109.
- Danby, C. (1989). Stabilization and Transformation: Bilateral US Economic Aid in Central America. *PACCA (March 1989)*, 34.
- Dang, H. A., Knack, S., & Rogers, H. (2009). *International aid and financial crises in donor countries*: World Bank.
- De Castro, R. C. (2000). Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in US Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia. *Asian Affairs: An American Review*, 26(4), 201-221.
- Dearden, J. (2008). Introduction: European Union development aid policy—the challenge of implementation. *Journal of international development*, 20(2), 187-192.
- Deaton, A. S., & Paxson, C. H. (1997). The effects of economic and population growth on national saving and inequality. *Demography*, 34(1), 97-114.
- Delcourt, L., Menocal, A. R., Rogerson, A., Kwa, A., Tujan Jr, A., De Ceukelaire, W., et al. (2008). Aide au développement de l'Union européenne: perspective critique. *Alternatives Sud*, 15, 7.
- Delgado, J. M., & Gutiérrez, J. (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*: Síntesis.
- Departamento de Ciencia Política, U. d. I. A. (2011). Hacia donde va el conflicto armado colombiano? Relatoría de Conversatorio: Universidad de los Andes.
- Diamond, L. J. (1997). *Consolidating the third wave democracies: Themes and perspectives* (Vol. 1): Johns Hopkins Univ Pr.
- Dickinson, G. L. (1916). *The European Anarchy*: London, Allen & Unwin.
- DNP, D. N. d. P. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*.
- Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. *Peace & Change*, 34(1), 3-26.
- Doran, C. F. (1978). US Foreign Aid and the Unstable Polity: A Regional Case Study. *Orbis*, 22(2), 435-452.
- Dos Santos, T. (1970). The structure of dependence. *The American Economic Review*, 60(2), 231-236.
- Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, R. L., & Piña, C. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*: Grupo Editor Latinoamericano.
- Doyle, M. W., & Sambanis, N. (2006). *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: CEREC-CEI.
- Duke, S. (2002). *The EU and crisis management: development and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration Maastricht.
- Dunne, T., Kurki, M., & Smith, S. (2007). *International relations theories: discipline and diversity*: Oxford University Press, USA.
- Dunne, T., & Schmidt, B. (2004). Realism. In J. Baylis & S. Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics*: Oxford university Press.
- Echandia, C. (1999, Julio-Septiembre). La guerrilla colombiana: condiciones objetivas y estrategias de una extensión. *Problemas de América Latina*, 34.
- Echart, E. (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor* (Vol. 283). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Echart, E., Cabezas, R., & Sotillo, J. A. c. (2010). *Metodología de Investigación en cooperación para el desarrollo*. Madrid: Ediciones Catarata

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

- Edwards, G. (2005). The Pattern of the EU's Global Activity. *The International Relations and The European Union*, 39-63.
- Erb, C. C. (1985). Prelude to Point Four: The Institute of Inter-American Affairs. *Diplomatic History*, 9(3), 249-269.
- Escobar, A. (1996). *La Invención del Tercer Mundo*. Bogota: Norma.
- Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*: Instituto Colombiano de Antropología e Historia Bogotá.
- Escolar, C., & Besse, J. (1996). De los problemas del método a los métodos cualitativos en geografía. *Cuadernos de Metodología y Epistemología*.
- Europea, C. d. I. U. (1994). *Estrategia Relaciones Unión Europea América Latina*.
- Europea, U. (2006). *Documento de Programación Regional América Latina 2007-2013*.
- EUROPEAID. (2006).
- European Comission, E. (2001). *Country Strategy Paper 2002-2006*.
- Européennes, C. d. C. (2005). *Déclaration conjointe du Paralamet Européenn et de la Comission, Le politique de l'Union Européenne "Le consensus européen"*.
- Exteriores, M. d. R. (2003). *Política Exterior de Colombia: Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*.
- Farfán, A. (2007, Abril 19). Los despertares del Plan Colombia. *Tiempos del Mundo, Edición Zona Andina*.
- Fazio Vengoa, H. (1998). *La política internacional de la Unión Europea*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional.
- Fazio Vengoa, H. (2002). *La globalización en su historia*: Universidad Nacional de Colombia.
- Fazio Vengoa, H. (2011). *¿Qué es la globalización? Contenido, explicación y representación*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Feickert, A. (2005). *US Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia*.
- Ferguson, Y. H., & Mansbach, R. W. (2007). Post-internationalism and IR Theory. *Millennium-Journal of International Studies*, 35(3), 529.
- Fernandez de Soto, G. (2001). Logros de la política exterior de Colombia: 1998–2002. *Colombia Internacional-Revista*, 53, 75-93.
- Fernandez de Soto, G. (2004). *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*: Editorial Norma.
- Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cutural Organization and science policy. *International Organization*, 565-597.
- Freres, C., & Sanahuja, J. A. (2005). Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*.
- Friedman, J. (1994). *Cultural identity and global process* (Vol. 31). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Furlong, W. (1980). Democratic political development and the Alliance for Progress. *WIARDA, H, The Continuing Struggle for Democracy in Latin America, Boulder*.
- Gabas, J.-J. (2002). *Nord-sud: l'impossible coopération?* Paris: Presses de sciences po.
- Gadamer, H. G. (1984). Verdad y método, traducción de Ana Agud Aparicio y Rafael de Agapito: Salamanca: Sígueme.
- Gaddis, J. L. (1992). *The United States and the end of the cold war: implications, reconsiderations, provocations*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Galán, M. G., Sanahuja, J. A., & Centro de Comunicación, I. y. D. e. E., España y América Latina. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*: Cideal.

- Galán, M. G., Sanhauja, J. A., Sobrino, J. M., Barrena, M. L., & Marcos, F. R. (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*: Cideal.
- Galdi, T. W., Shuey, R., & Service, L. o. C. C. R. (1988). *US Economic Sanctions Imposed Against Specific Foreign Countries, 1979 to the Present*.
- Galtung, J. (1976). Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding. *Peace, War, and Defence—Essays in Peace Research*.
- GAO. (Junio 1999). *Drug Control: Narcotics Threat from Colombia to Grow*. .
- GAO. (September 1991). *Drug War Observations on Counternarcotics Aid to Colombia*.
- García, C. (2004). Cómo alcanzar los Objetivos del Milenio. Sugerencias para la Cooperación. *Real Instituto Elcano*, 101.
- García, M. (1992). *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz*. Bogota: CINEP.
- Garofano, J. (2002). *The intervention debate: towards a posture of principled judgement*: Strategic Studies Institute.
- Garrett, G. (2000). The causes of globalization. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 941.
- Giddens, A. (1990). The consequences of modernity: The Raymond Fred West memorial lectures: Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gilpin, R., & Gilpin, J. M. (2000). *The challenge of global capitalism: The world economy in the 21st century*: Princeton.
- Gilpin, R., & Gilpin, J. M. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*: Princeton Univ Pr.
- Ginsberg, R. H. (1999). Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability Expectations Gap. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(3), 429-454.
- Glaser, D. (2006). Does hypocrisy matter? The case of US foreign policy. *Review of International Studies*, 32(2), 251.
- Gleditsch, N. P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M., & Strand, H. (2002). Armed conflict 1946-2001: A new dataset. *Journal of Peace Research*, 39(5), 615-637.
- Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2007). Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 39-82.
- Goldwin, R. A., & Licht, R. A. (1990). *Foreign policy and the Constitution* (Vol. 507): AEI Press.
- Gómez Galán, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. España: Cideal.
- González, F. (2006). Ciudadanía, ley y presencia diferenciada del Estado. In F. González & G. Ocampo (Eds.), *Globalización, Cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria* Bogota: Colciencias.
- Gordenker, L., Weiss, T. G., & Watson Jr, T. J. (1996). *NGOs, the UN, and global governance*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Granada, S., Restrepo, J. A., & Tobón, A. (2009). Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano. In J. A. Restrepo & D. Aponte (Eds.), *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana - CERAC.
- Grassley, C. (2000). *Press Release*.
- Group, I. C. (2008). La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños (Vol. 26): Latin America Report.
- Guerrero, F. (2007). La politica de prevencion y gestion de conflictos de la Union Europea en Africa Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos. *Working Paper*, 75(Observatorio de Política Exterior Europea).
- Guerrero, J. C. (1999). *DEA*. Universidad de París, París.

- Guess, G. M. (1987). *The politics of United States foreign aid*. New York: Taylor & Francis.
- Habermas, J. (1987). *The philosophical discourse of modernity*: MIT press.
- Hale, C. R. (2008). *Engaging contradictions: theory, politics, and methods of activist scholarship* (Vol. 6): Univ of California Pr.
- Harbom, L., & Wallensteen, P. (2007). Armed Conflict, 1989-2006. *Journal of Peace Research*, 44(5), 623-634.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Heller, P., Rueschemeyer, D., & Snyder, R. (2009). Dependency and Development in a Globalized World: Looking Back and Forward. *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 44(4), 287-295.
- Helly, D. (2006). Los Modos de Acción Exterior de la Unión Europea:(1) El Caso del Cáucaso del sur. *Análisis Político*, 19(56).
- Herald, E. N. (4 de enero, 1999). "Estados Unidos y la guerrilla de Colombia hablan de paz". *El Nuevo Herald*.
- Hewitt, A., & Whiteman, K. (2004). The Commission and development policy: bureaucratic politics in EU aid-from the Lomé leap forward to the difficulties of adapting to the twenty-first century *EU development cooperation—from model to symbol* (pp. 133–148).
- Hill, C., & Smith, M. (2005). *International relations and the European Union* (Vol. 4625): Oxford University Press.
- Hill, C., & Smith, M. (2005). *International relations and the European Union*: Oxford University Press Oxford.
- Hirschman, A. O. (1977). *The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph*: Princeton University Press.
- Hix, S. (1994). The study of the European Community: the challenge to comparative politics. *West European Politics*, 17(1), 1-30.
- Hix, S. (1998). The study of the European Union II: the new governance'agenda and its rival. *Journal of european public policy*, 5, 38-65.
- Hix, S., & Høyland, B. K. (2005). *The political system of the European Union*: Palgrave Macmillan Basingstoke.
- Hoffmann, S. (1965). *The state of war: essays on the theory and practice of international politics*. New York: Praeger.
- Hoffmann, S. (1995). The politics and ethics of military intervention. *Survival: Global Politics and Strategy*, 37(4), 29 - 51.
- Holmberg, B., Hayek-Weinmann, E., & Restrepo, J. A. (2009). Evaluación externa de la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia MAPP/OEA. *D-322-Holmberg_Bjorn-2009-238*.
- Holsti, K. J., & Jaakko, K. (1967). *International politics: a framework for analysis*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Holton, R. J. (2005). *Making globalization*. New York Palgrave Macmillan.
- Holzschel, A. (2005). Discourse as capability: non-state actors' capital in global governance. *Millennium-Journal of International Studies*, 33(3), 723.
- Hollist, W. L., & Johnson, T. H. (1979). Political Consequences of International Economic Relations: Alternative Explanations. *The Journal of Politics*, 41.
- Hook, S. (1995). *National interest and foreign aid*: L. Rienner Publishers.
- http://ec.europa.eu/world/what/solidarity/index_en.htm.
- Hudson, V. M. (2007). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*: Rowman & Littlefield Publishers.
- Huntington, S. P. (1970). Foreign aid for what and for whom. *Foreign Policy*(1), 161-189.

- Huntington, S. P. (1982). American ideals versus American institutions. *Political Science Quarterly*, 97(1), 1-37.
- Huntington, S. P., & Mazia, F. (2003). *El orden político en las sociedades en cambio* (Vol. 5): Oniro.
- Ibáñez, J. (1985). *Del algoritmo al sujeto: perspectivas de la investigación social*: Siglo XXI.
- Ibáñez, J. (1994). *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*: Siglo XXI.
- Inglis, D., & Robertson, R. (2006). The global animus: In the tracks of world consciousness. In B. K. Gills & W. R. Thompson (Eds.), *Globalizations and History*. Londres: Routledge.
- Internacional, P. d. I. R. d. C. A. p. p. I. A. S. y. I. C. (2011). *Sistema de Informacion para la poblacion desplazada*. Retrieved from <http://accionesocial.gov.co/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx>.
- Isaacson, A. (2001). La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los países de la Región Andina. *Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá*, 49-50, 62-81.
- Jackson, R. H. (1953). A Presidential Legal Opinion. *Harvard Law Review*, 66(8), 1353-1361.
- Jarstad, A., & Sisk, T. (2008). *From war to democracy: dilemmas of peacebuilding*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Joffe, J. (1997). How America does it. *Foreign Aff.*, 76, 13.
- Johnson, L. B. (1964). Great Society speech. *Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson, Book I (1963-1964)*.
- Jones, G. S., & Marini, J. A. (1988). *The imperial Congress: Crisis in the separation of powers*. New York: World Almanac Books.
- Joxe, A. (1998). Colombia: Guerra tres campos, proceso de paz "averiado" e intervención americana. *Cuadernos de Estudios Estratégicos, CIPRES*(26).
- Joxe, A. (2002). The Empire of Disorder.
- Kahn, R. L., & Cannell, C. F. (1957). The dynamics of interviewing; theory, technique, and cases.
- Kaiser, K. (1971). Transnational relations as a threat to the democratic process. *International Organization*, 25(3), 706-720.
- Kaldor, M., & Tapia, M. L. R. (2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Kennedy, J. F. (March 22 1961). *Special message to the Congress concerning Foreign Aid*.
- Kennedy, P., & Guix, J. G. L. (1993). *Hacia el siglo XXI*: Plaza & Janes.
- Kennedy, P. M. (1989). *The rise and fall of the great powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Vintage.
- Keohane, R. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*: Princeton Univ Pr.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1974). Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 39-62.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Khanna, P. (2008). *The second world: empires and influence in the new global order*: Random House Inc.
- Kharas, H. (2008). Measuring the cost of aid volatility. *Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 3*.
- King, C. (1997). Ending civil wars.
- Klare, M. T. (2001). Waging Postindustrial Warfare on the Global Battlefield. *Current History - New York then Philadelphia*, 100, 433-437.
- Knack, S., & Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*, 83(1), 176-197.

- Koh, H. H. (1990). *The national security constitution: Sharing power after the Iran-contra affair*: Yale Univ Pr.
- Krasner, S. D. (1978). *Defending the national interest: Raw materials investments and US foreign policy*. Princeton: Princeton Univ Press.
- Kratochwil, F. (2007). Re-thinking the "inter" in International Politics. *Millennium - Journal of International Studies*, 35(3), 495.
- Krippendorff, E. (1985). *Sistema internacional como historia: Introducción a las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kurki, M., & Wright, C. (2007). International Relations and Social Science. In O. U. Press (Ed.), *International relations theories: discipline and diversity*.
- Lai, B. (2003). Examining the Goals of US Foreign Assistance in the Post-Cold War Period, 1991-96. *Journal of Peace Research*, 40(1), 103.
- Laïdi, Z. (2008). *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne (second edition)*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*: University of Chicago Press.
- Leffler, M. P. (1988). The United States and the strategic dimensions of the Marshall Plan. *Diplomatic History*, 12(3), 277-306.
- Licklider, R. (1993). *Stopping the killing: How civil wars end*. New York: New York University Press.
- Licklider, R. (1998). Early returns: Results of the first wave of statistical studies of civil war termination. *Civil Wars*, 1(3), 121-132.
- Lie, T. G., Binningsbø, H. M., & Gates, S. (2007). *Post-conflict justice and sustainable peace* (Vol. 4191). Washington: World Bank, Development Research Group, Growth and Macroeconomics Team.
- Lindsay, J. M. (1992). Congress and foreign policy: Why the Hill matters. *Political Science Quarterly*, 107(4), 607-628.
- Linowitz, S. (1975). *U.S. Relations with Latin America*.
- Lipset, S. M. (1997). *American exceptionalism: A double-edged sword*. New York: WW Norton & Company.
- Litwak, R. (2000). *Rogue states and US foreign policy: containment after the Cold War*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Locke, L. F., Silverman, S. J., & Spirduso, W. W. (2009). *Reading and understanding research*: Sage Publications, Inc.
- Loescher, G. (1995). International security and population movements. In R. Cohen (Ed.), *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London: Mac Millan.
- Luttwak, E. N. (1999). Give war a chance. *Foreign Affairs*, 36-44.
- Maihold, G. (2006). La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas. *Boletín Elcano*(82), 7.
- Malamud, C. (2003). El conflicto colombiano y las amenazas a la seguridad regional. *Real Instituto Elcano*, 86.
- Malamud, C. (2004). Europa y la seguridad en América Latina. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 4(6).
- Malamud, C. (2010). La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*(98), 1.
- Mandel, R. (1994). *The changing face of national security: a conceptual analysis*: Greenwood Press.
- Mann, M. (1986). *The sources of social power* (Vol. I & II). Cambridge: Cambridge University Press.

- Marcella, G., & Schulz, D. (1999, Mayo-Agosto). Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada. *Análisis Político*, 37.
- Marks, G. (1996). *Governance in the European Union*: Sage Publications Ltd.
- Marshall, C. (1995). *Designing qualitative research* (Second ed.): Sage Publications, Inc.
- Martell, L. (2007). The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*, 9(2), 173-196.
- Martin, L. L. (2007). Neoliberalism *International Relations Theories: Discipline and Diversity*: Oxford.
- Mason, A. (2000). Las implicaciones políticas de la globalización: la reconfiguración del Estado. *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), "La globalización y las nuevas corrientes integracionistas", Seminario Internacional, Cartagena de Indias, 13.*
- Massey, D. (1994). A global sense of place. Space, place and gender: Cambridge: Polity Press.
- Mathews, J. T. (1997). Power shift. *Foreign Affairs*, 50-66.
- McCalla, R. B. (1996). NATO's Persistence after the Cold War. *International Organization*, 50, 445-476.
- McCormick, J. M., & Mitchell, N. (1988). Is US Aid Really Linked to Human Rights in Latin America? *American Journal of Political Science*, 32(1), 231-239.
- McKinlay, R. D., & Little, R. (1977). A foreign policy model of US bilateral aid allocation. *World Politics*, 30(01), 58-86.
- McKinley, R. D., & Little, R. (1979). THE US AID RELATIONSHIP: A TEST OF THE RECIPIENT NEED AND THE DONOR INTEREST MODELS*. *Political Studies*, 27(2), 236-250.
- McLean, P. (2002). Colombia: Failed, failing, or just weak? *The Washington Quarterly*, 25(3), 123-134.
- McMichael, P. (2004). *Development and social change: A global perspective* (Vol. 474). Thousand Oaks: Pine Forge Pr.
- Medina, M., & Sánchez, E. (2003). *Tiempos de paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Bogota: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Meernik, J., Krueger, E. L., & Poe, S. C. (1998). Testing models of US foreign policy: Foreign aid during and after the Cold War. *Journal of Politics*, 60, 63-85.
- Meernik, J., & Poe, S. C. (1996). US Foreign aid in the domestic and international environments. *International Interactions*, 22(1), 21-40.
- Mende, T., & Moguel, J. (1974). *¿ Ayuda o recolonización?: Lecciones de un fracaso: Siglo Veintiuno.*
- Mendeloff, D. (2004). Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm? 1. *International Studies Review*, 6(3), 355-380.
- Mercer, J. (2006). Human nature and the first image: emotion in international politics. *Journal of International Relations and Development*, 9(3), 288.
- Merle, M. (1997). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Mesa Garrido, R. (1988). *Democracia y política exterior en España*. Madrid: EUDOMA Ediciones de la Universidad Complutense
- Mesa Garrido, R. (1992). *La nueva sociedad internacional*: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mittelman, J. H. (2004). What Is Critical Globalization Studies? *International Studies Perspectives*, 5(3), 219-230.
- Montgomery, J. D. (1962). *The politics of foreign aid: American experience in Southeast Asia*: Published for the Council on Foreign Relations by Praeger.
- Morais de Sa e Silva, M. (2008). South-South cooperation: past and present contextualization and practice *South-South cooperation in Education and Development*. New York: Teachers College Press, Naciones Unidas.
- Morata, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*.

- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Morgenthau, H. J. (2009). Scientific man vs power politics.
- Murphy, R. W. (1986). *Statement before yhe House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations*.
- Nacional, M. d. D. (2001). *Segundo Informe anual de derechos humanos y derecho internacional humanitario 2001*.
- Naciones, C. C. A. d. (2013). from <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm>
- Nancy, G., & Yontcheva, B. (2006). *Does NGO aid go to the poor?: Empirical evidence from Europe*: International Monetary Fund.
- Nasi, C. (2007). *Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogota: Editorial Norma.
- Nast, H. (1994). Opening remarks on 'Women in the Field'. *The Professional Geographer*, 46(1), 54-66.
- Nelson, J. M., & Eglinton, S. J. (1992). *Encouraging democracy: what role for conditioned aid?* : Overseas Development Council Washington.
- Niño Pérez, J. (2005). EU instruments for conflict prevention. *Documentos de Trabajo FRIDE*(8), 1.
- Nivia, E. (2002). Las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos sí son peligrosas: Algunas aproximaciones. In J. Estrada (Ed.), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales*. Bogota: Universidad Nacional.
- Nordstrom, S. (2004, September). *Explaining Conflicts over Natural Resources with Political Psychology*. Paper presented at the 5th Pan-European International Relations Conference, La Haya.
- Nuñez, J. R. (2001). *Fighting the Hobbesian Trinity in Colombia: A New Strategy for Peace*: Strategic Studies Institute.
- Nye, J. S. (2011). The future of power
- Nye, J. S., & Keohane, R. O. (1972). *Transnational relations and world politics*: Cambridge Univ Press.
- OCDE. (2005). Declaración de Paris. from <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>
- OCDE. (2007). from http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34603_1_70405_119663_1_1,0_0.html
- Odell, J. S. (1974). *Correlates of US military assistance and military intervention*.
- Ohlin, G. (1966). the evolution of Aid Doctrine. *Foreign Aid Policies Reconsidered*," OECD.
- Olivie, I. (2005a). El informe Sachs: reflexiones sobre la asignación geográfica de la ayuda. *Real Instituto Elcano, ARI*(35).
- Olivie, I. (2005b). Punto Muerto para el Milenio +5. *Real Instituto Elcano*, 124.
- Olsen, T. D., Payne, L. A., & Reiter, A. G. (2010). *Transitional justice in balance: comparing processes, weighing efficacy*. Washington: US Institute of Peace.
- Orford, A. (2003). *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in international law* (Vol. 30): Cambridge Univ Pr.

- Orozco, I. (2009). *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Temis.
- Ortiz, R. D. (2001). Análisis sobre el Conflicto Colombiano (apoyado en Geopolítica Mundial de las Drogas 1995-1996), *Informe anual, Observatoire Geopolitique des Drogues* (pp. 201-202). París: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Osborn, R. (2009). *Review of International Studies*: British International Studies.
- Otero Prada, D. (2007). *Las cifras del conflicto colombiano*. Bogotá: INDEPAZ.
- Overbeek, H. (2001). Transnational Historical Materialism: Theories of Transnational Class Formation and World Order. In R. Palan (Ed.), *The New Global Political Economy: Theorizing and Approaches* (pp. 168-184). London Routledge.
- Paffenholz, T., & Spurk, C. (2006). Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding. *Social Development*.
- Palomares Lerma, G. (1993). La política exterior de las últimas administraciones republicanas de los EEUU con Centroamérica. In M. Casaus & R. Castillo (Eds.), *Centroamérica, Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional* (pp. 89-124). Madrid: CEDEAL.
- Palomares Lerma, G. (1994). *Teoría y Concepto de las Relaciones Internacionales* España: UNED.
- Panamericana, U. (1961). Alianza para el Progreso. *Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay del, 5*.
- Panke, D., & Risse, T. (2007). *Liberalism International relations theories: discipline and diversity*: Oxford University Press.
- Pardo, D., & Cardona, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional-Revista*(29).
- Pardo, R. (1996). *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Cerec.
- Pardo, R. (2002). Internacionalización del Conflicto y Procesos de Paz. In M. Ardila, D. Cardona & A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: FESCOL.
- Pardo, R. (2004). Hacia un proceso de paz en Colombia: El papel de Europa y Naciones Unidas. *Europa y Colombia: Diplomacia y Sociedad Civil*.
- Pardo, R., & Tokatlian, J. G. (1988). *Política exterior colombiana: De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Paris, R. (2009). Understanding the "Coordination Problem" in Postwar Statebuilding. In R. Paris & T. Sisk (Eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.
- Paris, R., & Sisk, T. (2009). Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding. In R. Paris & T. Sisk (Eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.
- Parkinson, F. (1974). *Latin America, the cold war & the world powers, 1945-1973: a study in diplomatic history*. Beverly Hills: Sage Publications Beverley Hills.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*: Sage Publications, Inc.
- Pearson, F. S. (1976). Economic interests and us foreign policy in latin america. In S. Raichur & C. Liske (Eds.), *The Politics of aid, trade, and investment* (Vol. 2). New York: John Wiley & Sons.
- Pearson, F. S., & Rochester, J. M. (1988). *International relations: the global condition in the late twentieth century*: Random House.
- Pécaut, D. (2004, Primavera). Violencia y política en Colombia: cuatro elementos de reflexión con respecto a Colombia. *Culturas y Conflictos*, 13-14.

- Perl, R. F. (1992). United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(3), 13-35.
- Petiteville, F. (2006). *La politique internationale de l'Union Européenne*.
- Poe, S. C., & Meernik, J. (1995). US military aid in the 1980s: a global analysis. *Journal of Peace Research*, 32(4), 399.
- Policy, U.-O. U. S. O. o. D. C. (1990). *National Drug Control Strategy*.
- Prebisch, R. (1964). Nueva política comercial para el desarrollo. *Sección Obras de Economía*.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(03), 427-460.
- Putzel, J. (1998). The business of aid: transparency and accountability in European Union development assistance. *The Journal of Development Studies*, 34(3), 71-96.
- Puyo, G. (2002). La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990. In M. Ardila, D. Cardona & A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Puyo, G. A. (2002). La política exterior colombiana frente a la Unión Europea en la década de 1990. In M. Ardila, D. Cardona & A. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL.
- Quinn, J. M., Mason, T. D., & Gurses, M. (2007). Sustaining the peace: Determinants of civil war recurrence. *International Interactions*, 33(2), 167-193.
- Rabie, M. (1988). *The politics of foreign aid: US foreign assistance and aid to Israel*. New York: Praeger.
- Ramírez Ocampo, A. (2008). El papel de la comunidad internacional en Colombia. *Consulta realizada en Junio de*.
- Ramírez, S., & Restrepo, L. A. (1989). Actores en conflicto por la paz: el proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur. *Bogotá: Siglo XXI Editores-CINEP*.
- Randall, S. J. La Política Exterior de los Estados Unidos y la Seguridad Colombiana.
- Rangel, A. (1999, Diciembre). Colombia: La guerra irregular en el fin de siglo *América Latina*, 23.
- RAPID. (2004). *Superando las barreras entre la investigación y las políticas en el desarrollo internacional: Un marco analítico y práctico*: ODI. RAPID.
- Reagan, R. (1986). *Freedom, Regional Security and Global Peace*.
- Reimann, K. D. (2006). A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. *International Studies Quarterly*, 50(1), 45-68.
- Reina, M. (1989). Economía Política y Estrategia Antidrogas: ¿Un Esfuerzo Fallido? *Colombia Internacional-Revista*(08).
- Restrepo, E. M., & Bagley, B. M. (2011). *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Restrepo Riaza, W. (2004). La política internacional de Estados Unidos y la internacionalización del conflicto colombiano. *Estudios Políticos*, 25, 163-192.
- Rettberg, A. (2010). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rhodes, C., & Mazey, S. (1995). *Building a European polity?* (Vol. 3): Lynne Rienner Pub.
- Rice, S. E. (2003). The New National Security Strategy-Focus on Failed States. *Brief Policy Brookings Institution*, 116.
- Riordan, S. (2003). *The new diplomacy*: Polity Pr.
- Ripsman, N. M., & Paul, T. V. (2005). Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis1. *International Studies Review*, 7(2), 199-227.
- Ripsman, N. M., & Paul, T. V. (Mayo 2003). *International Studies Association*, Budapest.

- Risse kappen, T. (1996). Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(1), 53-80.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture* (Vol. 16): Sage Publications Ltd.
- Rodriguez-Carmona. (1996). Experiencias Internacionales de Cooperación. In A. M. Martínez González-Tablas (Ed.), *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*
- Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Rodríguez, O. (2001). Prebisch: Actualidad. *Revista de la CEPAL*, 75, 41.
- Rojas, D. A. (2002). *Las intervenciones de los protagonistas exteriores en el conflicto colombiano (1998-2002)*. Universidad de París, París.
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19(57), 85-105.
- Rojas, D. M. (2007). Plan Colombia II:¿ más de lo mismo. *Colombia Internacional*, 65, 14-37.
- Rojas, D. M. (2009). El taller del imperio global: análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). *Análisis Político*, 65, 111-126.
- Rojas, D. M. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Análisis Político*, 70, 91-124.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogota: Temas de Hoy.
- Romero, M., & Arias, A. (2011). A diez años del inicio del Plan Colombia: los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles. *Arcanos*, 16, 4-27.
- Rondinelli, D. A. (1976). International assistance policy and development project administration: the impact of imperious rationality. *International Organization*, 30(04), 573-605.
- Rondinelli, D. A. (1987). *Development administration and US foreign aid policy*: L. Rienner Publishers.
- Rosas, M. C. (2002). Las sanciones económicas en las políticas exteriores de Canadá y Estados Unidos. *Comercio Exterior*, 52(1), 30-51.
- Rosenau, J. N. (1969). *International politics and foreign policy*. New York: The Free Press.
- Rosenau, J. N. (1971). *The scientific study of foreign policy*. New York: The Free Press.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world* (Vol. 53): Cambridge University Pres.
- Rosenau, J. N. (2003). *Distant proximities: Dynamics beyond globalization*: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N., Public, W. W. S. o., & Studies, I. A. C. o. I. (1964). *International aspects of civil strife*: Princeton University Press Princeton.
- Rosenberg, J. (2005). Globalization Theory: A Post Mortem. *International Politics*, 42(1), 2-2-74.
- Rossiter, C. (1985). *The Bureaucratic Struggle for Control of US Foreign Aid: Diplomacy Vs. Development in Southern Africa*: Westview Press.
- Roy, J. (2001). La asistencia europea a Colombia:¿ Una contribución virtual a un plan virtual de paz? *Colombia Internacional*, 51.
- Rummel, R. (2004). The EU's Involvement in Conflict Prevention—Strategy and Practice.
- Ruttan, V. W. (1996). *United States development assistance policy: the domestic politics of foreign economic aid*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sachs, J. D. (2005). Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Naciones Unidas*.

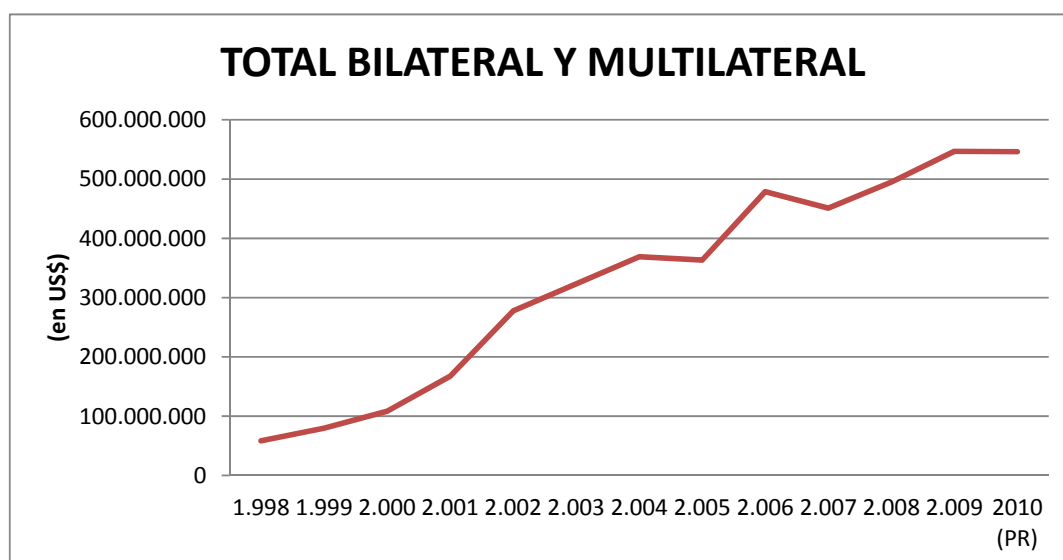
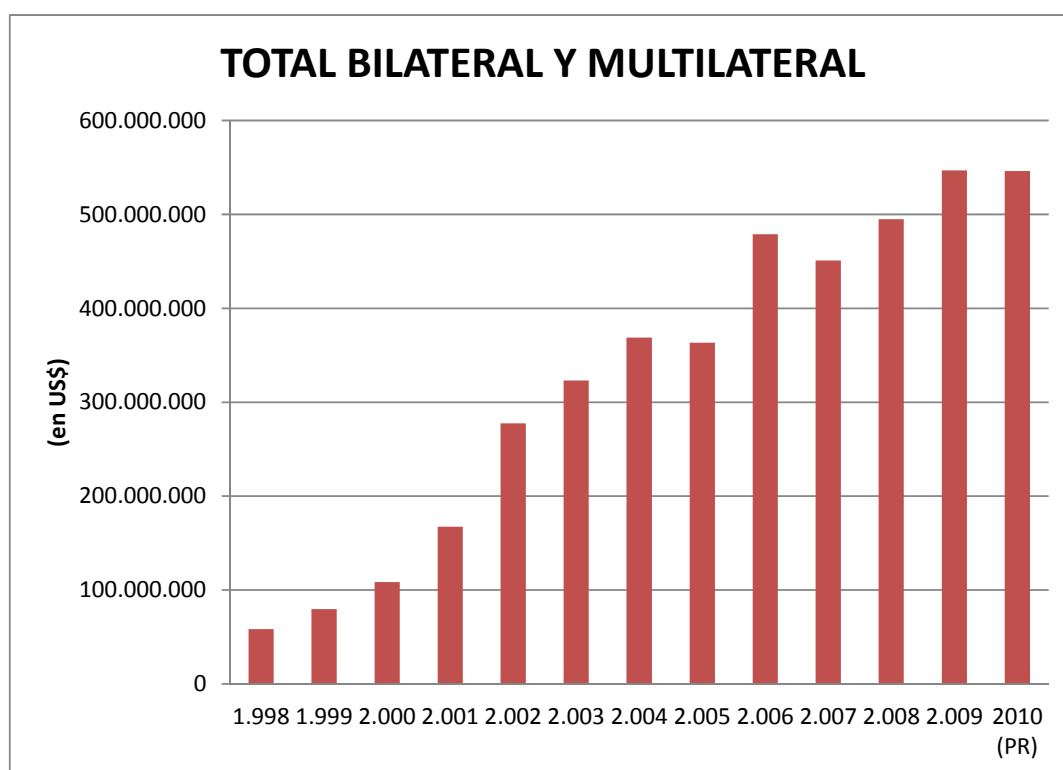
- Sanahuja, J. A. (1996). *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992*. Tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2002a). *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992*. Unpublished Doctoral, Universidad Complutense, Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2002b). Mecanismos de cooperación Europa-América Latina. *Foreign Affairs*, 2, 36-51.
- Sanahuja, J. A. (2006). América Latina: las visiones y políticas de Europa. *Foreign Affairs en español*, 6(1), 76-83.
- Sanahuja, J. A. (2008). La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas. *Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Nota de Información*.
- Sánchez Pérez, F. (2010). Claves para una Epistemología de la Cooperación para el Desarrollo. In L. Catarata (Ed.), *Metodología e Investigación en Cooperación para el Desarrollo*. Madrid.
- Santiso, C. (2002a). Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 107-134.
- Santiso, C. (2002b). Reforming european foreign aid: Development cooperation as an element of foreign policy. *European foreign affairs review*, 7, 401-422.
- Santos, B. d. S. (2005). *The World Social Forum: towards a counter-hegemonic globalization*.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización*.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people*. Hindsdale, IL: The Driden Press.
- Schmidt, R. J. (1965). International Aspects of Civil Strife. 9(2), 186-188.
- Schultz, L. (1981). US foreign policy and human rights violations in Latin America: A comparative analysis of foreign aid distributions. *Comparative Politics*, 13(2), 149-170.
- Semana, R. (1999). Jaque a la paz. *Semana*.
- Semana, R. (Junio 19 de 2005). La Guerra de las Palabras.
- Senate, U. S. (1970). *Rockefeller Report of Latin America, Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs on Committee on Foreign Relations*.
- Shifter, M. (2010). Una década del plan Colombia: por un nuevo enfoque. •. *Política Exterior*, No 136 (Julio-Agosto).
- Singleton Jr, R. A., & Straits, B. C. (2010). *Approaches to social research* (Fifth edition ed.): Oxford University Press.
- Sjöstedt, G. (1977). *The external role of the European Community* (Vol. 7): Gower Publishing Company, Limited.
- Smith, K. E. (1997). The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?
- Smith, K. E. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*: Polity Oxford.
- Smith, M. (2005). Implementation: making the EU's international Relations Work. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International Relations and the EU*.
- Smith, M. E. (2000). Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation. *Journal of european public policy*, 7(4), 613-631.
- Smith, S. (1997). Power and Truth: A Reply to William Wallace. *Review of International Studies*, 23/4, 507-516.
- Snidal, D. (1985). The game theory of international politics. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 25-57.
- Snyder, J. L. (1991). *Myths of empire: Domestic politics and international ambition*: Cornell Univ Pr.
- Sotillo, J. A. (2006). *Un lugar en el mundo: La política de desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Ediciones Catarata.

- Sotillo, J. A. (2010). La Cooperación para el Desarrollo y las Relaciones Internacionales. In L. Catarata (Ed.), *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*. Madrid.
- Stewart, E. J. (2006). *The European Union and conflict prevention: policy evolution and outcome* (Vol. 12): Lit Verlag.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: WW Norton & Company.
- Stokke, O. (1995). *Aid and political conditionality*: Frank Cass & Co. Ltd.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of european public policy*, 4(3), 297-317.
- Stork, J. (1975). Middle East oil and the energy crisis.
- Svensson, J. (2000). When is foreign aid policy credible?: Aid dependence and conditionality. *Journal of Development Economics*, 61, 61-84.
- Sweeney, J. (1995). Colombia's Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security. *The Heritage Background*(1028).
- Taffet, J. F. (2007). *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America*. New York: CRC Press.
- Taibo, C. (2002). *Guerra entre barbaries: Hegemonía norteamericana, terrorismo de Estado y resistencias*. Madrid: Punto de Lectura.
- Talbott, S. (1996). Democracy and the national interest. *Foreign Aff.*, 75, 47.
- Tarnoff, C., & Leonardo, M. (2011). *Foreign aid: An introductory overview of US programs and policy*.
- Tarnoff, C., & Nowels, L. (2004). *Foreign aid: An introductory overview of US programs and policy*.
- Tarnoff, C., & Nowels, L. (2005). *Foreign aid: An introductory overview of US programs and policy*.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós Iberica Ediciones SA.
- Tickner, A. B. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50, 39-61.
- Tickner, A. B. (2003). Colombia and the United States: From counternarcotics to counterterrorism. *CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA*-, 102, 77-85.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tickner, A. B. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación "especial". *Foreign Affairs*, 8(4), 65-72.
- Tickner, A. B., Pardo, O., & Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia?* Bogota: Ediciones Uniandes.
- Tickner, A. B., & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la 'Seguridad Democrática': La política exterior del primer año de la administración de Uribe. *Colombia Internacional*, 56-57, 64-82.
- Tocci, N. (2007). *The EU and conflict resolution: promoting peace in the backyard*. Nueva York: Routledge.
- Tokatlian, J. G. (1989). Las drogas y las relaciones EEUU-América Latina. *Nueva Sociedad*(102).
- Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y drogas: El caso de Colombia. *Colombia Internacional*, 37.
- Tokatlian, J. G., & Carvajal, L. (2003). Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría. *Colombia Internacional*.
- Tomlinson, J. (1999). *Globalization and culture*: University of Chicago Press.

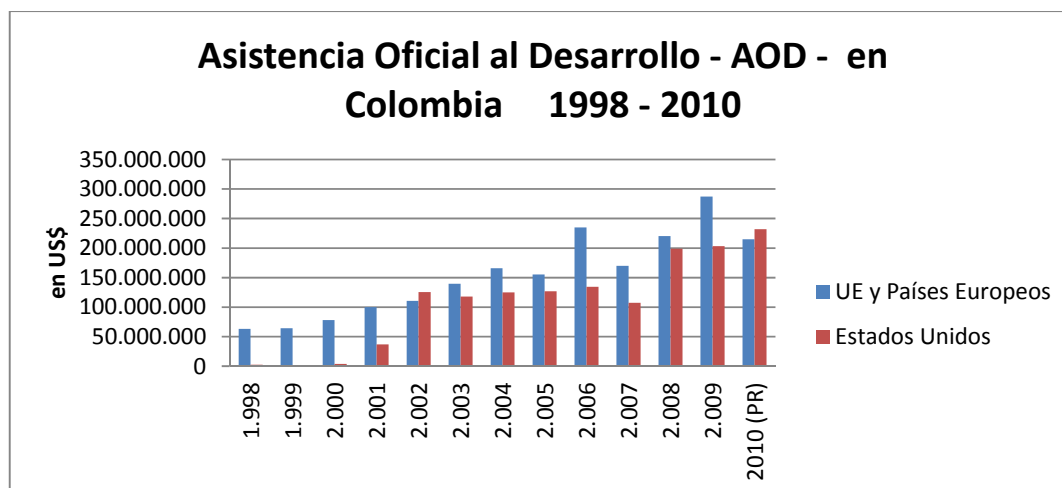
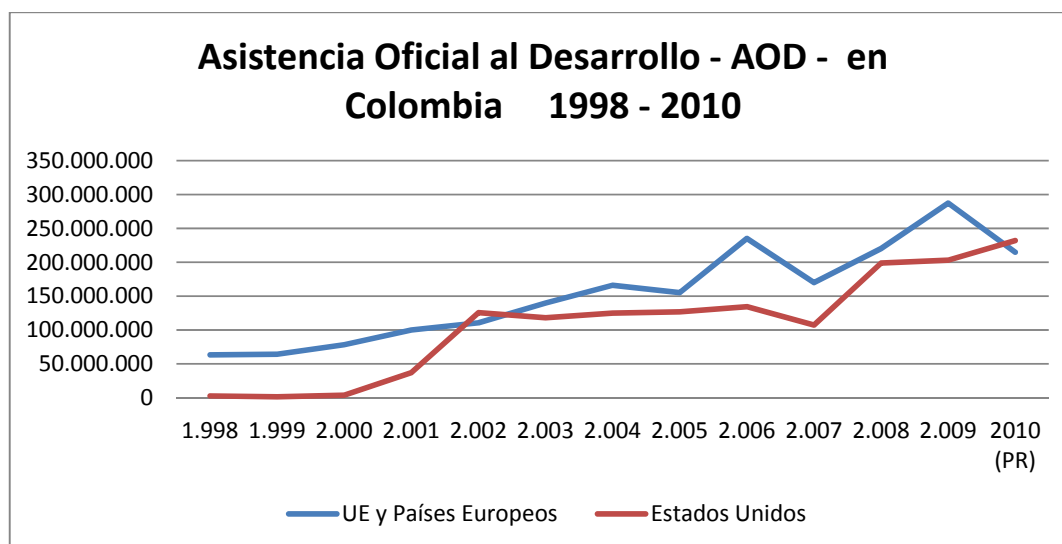
- Torres De La Llosa, L. (27 de enero, 2000). "La ayuda de Estados Unidos irá contra las FARC si trafican droga". *El Nuevo Herald*.
- Truman, H. S. (1949). *Inaugural Address of the President*.
- Truyol Serra, A. (1973). *La teoría de las relaciones internacionales como sociología: Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Tschirgi, N. (2003). *Peacebuilding as the link between security and development: Is the window of opportunity closing?* New York: International Peace Academy, .
- UE. (2001). *COM*.
- UNODC. (2009). *World Drugs Report*. Retrieved from www.unodc.org.
- Urigüen, H. M. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*: Flacso-Sede Ecuador.
- US Senate, C. (1999). *Hearing before Committee on Foreign Relations, Crisis in Colombia: U.S. Support for Peace Process and Anti-Drug Efforts*
- Van Evera, S. (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* Ithaca NY: Cornell University Press.
- Vargas Meza, R. (1999). *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Vela, C. C., Gómez, S. D., Hincapié, D., Leguizamón, A., & Velásquez, N. (2010). Kosovo, Timor, Colombia: Tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional. *OASIS*(5).
- Villar, C. (2004). *La pasión del periodismo: testimonio*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Villarraga, V. S. (2008). *Biblioteca de la paz: serie El proceso de paz en Colombia, 1982-2002* (Vol. 1): Fundación Cultura Democrática.
- Visas, V. (2009). *Anuario de procesos de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Palau, Icaria.
- Von Lipsey, R. K. (1997). *Breaking the cycle*. London: MacMillan Press.
- Von Stechow, A., Edwards, G., & Regelsberger, E. (1990). The Council of Ministers: The constraint on action. *Europe's global links: The European Community and interregional cooperation*, 161-168.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. N. (1979). Theory of international politics.
- Wallace, W. (1996). Truth and Power, Monks and Technocrats: Theory and Practice in International Relations. *Review in International Studies*, 22/3, 301-321.
- Wallerstein, M. B. (1980). *Food for war-food for peace. United States food aid in a global context*: Massachusetts Institute of Technology.
- Wapner, P. (1995). Politics beyond the state: environmental activism and world civic politics. *World Politics*, 311-340.
- Wapner, P. K., Ruiz, L. E. J., & Falk, R. A. (2000). *Principled world politics: the challenge of normative international relations*: Univ Pr of Amer.
- Waters, M. (1995). *Globalization, Londres y Nueva York*. Londer: Routledge.
- Wedel, J. R. (2005). US Foreign Aid and Foreign Policy: Building Strong Relationships by Doing It Right! *International Studies Perspectives*, 6(1), 35-50.
- Weiss, I. (1978). Report of the 1977 national survey of science, mathematics, and social studies education. *Center for Educational Research and Evaluation, Research Triangle Park, NC*.
- Welch, D. A. (2005). *Painful choices: a theory of foreign policy change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- White, B. (1999). The European challenge to foreign policy analysis. *European Journal of International Relations*, 5(1), 37.

- Wittkopf, E. R. (1973). Foreign aid and United Nations votes: A comparative study. *The American Political Science Review*, 67(3), 868-888.
- Wolfers, A. (1965). *Discord and collaboration: essays on international politics*: Johns Hopkins Univ Pr.
- Woodward, S. (1995). Redrawing Borders in a Period of Systemic Transition. *International Organizations and Ethnic Conflict*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Wyatt, D. (2006). ¿ Que cooperación para qué desarrollo? El futuro de la política europea de cooperación al desarrollo. *Cuadernos europeos de Deusto*(34), 167-186.
- Zartman, I. W. (2007). *Peacemaking in international conflict: methods & techniques*. Washington: United States Inst of Peace Press.
- Zielonka, J. (2007). Europe as empire: the nature of the enlarged European Union. *Journal of International Relations and Development*, 10(2).
- Zorrilla Arena, S. (1984). Santiago. Introducción a la Metodología de la Investigación. Edit. Océano, México.

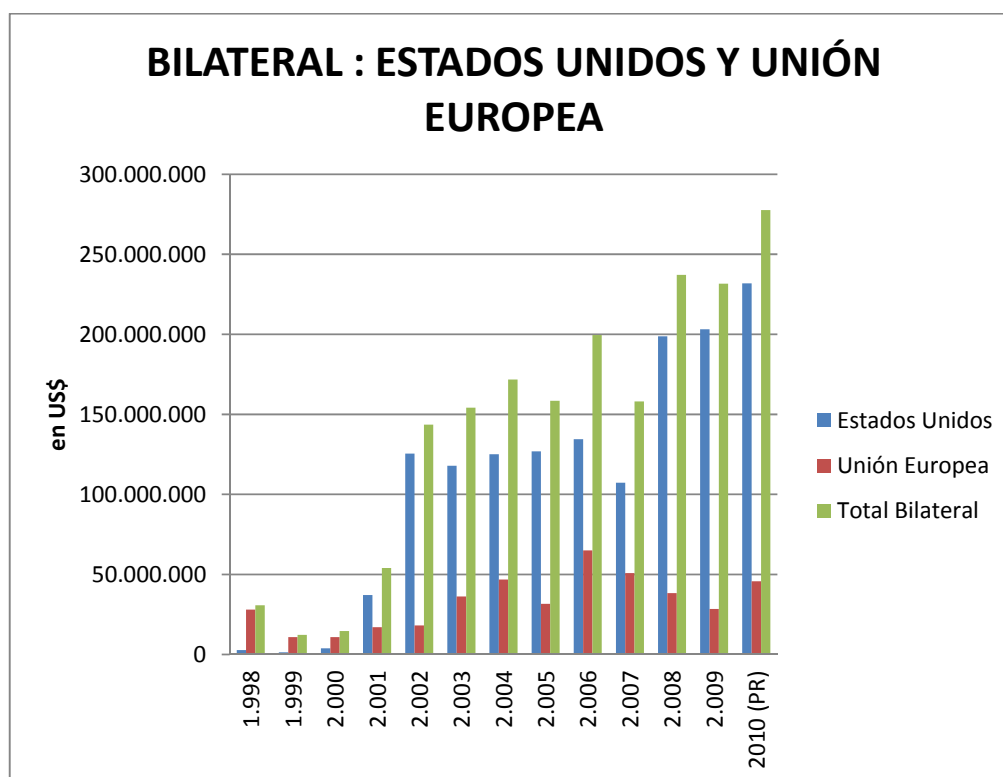
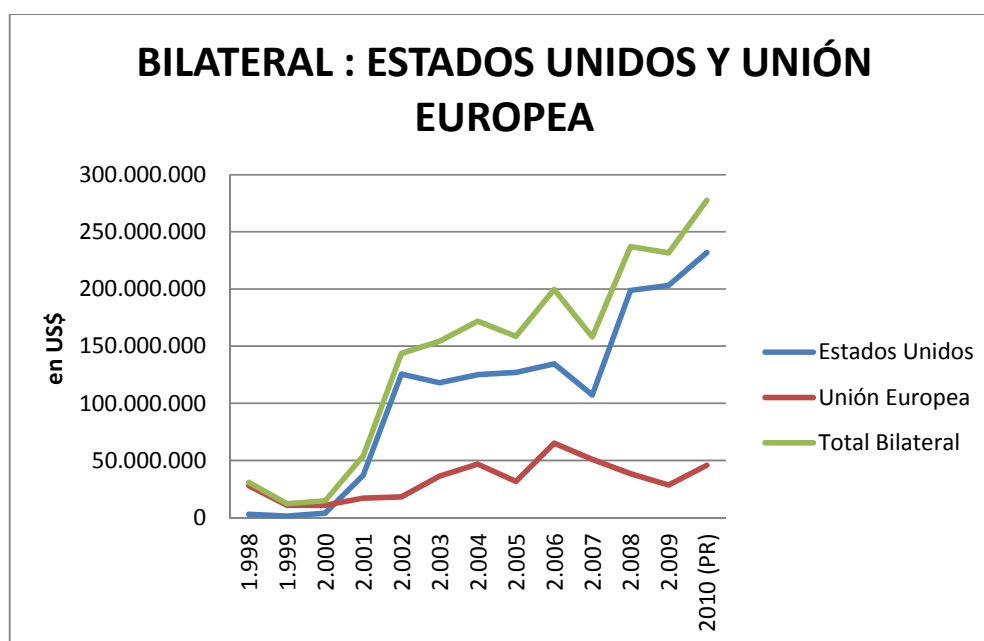
Anexo 1 Incremento en los flujos de AOD (fuente APC)



Anexo 2 Comparativo flujos de AOD EEUU, UE y totales (fuente APC)



Anexo 3 Comparativo flujos de AOD EEUU, UE y totales (fuente APC)



Anexo 3 Entrevistas realizadas entre 2009 y 2012

| Año | Nombre | Institución | Ciudad |
|------|-------------------------------|------------------------------|----------|
| 2009 | Iliana Olivie | Elcano | Madrid |
| 2009 | Bruno Ayllón | IUDC | Madrid |
| 2009 | Jose Angel Sotillo | IUDC | Madrid |
| 2009 | Angel Gonzalez | AECID | Madrid |
| 2009 | Miguel Hakim | SEGIB | Madrid |
| 2009 | Jose María Vera | SEGIB | Madrid |
| 2009 | Carlos Taibo | UAM | Madrid |
| 2009 | Grupos de discusión | Embajada de Colombia | Madrid |
| 2009 | Nils Schultz | FRIDE | Madrid |
| 2009 | Paolino Corda | Europaid | Bruselas |
| 2009 | Christoph Wiesner | Relex | Bruselas |
| 2009 | Emmanuel | Oidhaco | Bruselas |
| 2009 | Paul Emile | Parlamento | Bruselas |
| 2009 | Jeff Dayton-Johnson | OCDE Centro de Desarrollo | Paris |
| 2009 | Sebastian Nieto | OCDE Centro de Desarrollo | Paris |
| 2009 | Fernando Cepeda | Embajada | Paris |
| 2009 | Varios | Embajada | Paris |
| 2009 | Carlos Holmes Trujillo | Embajada | Bruselas |
| 2009 | Renato Salazar | Embajada | Bruselas |
| 2009 | Paco Rey | IECAH | Madrid |
| 2009 | Jose Antonio Alonso | ICEI | Madrid |
| 2009 | Rosa Elcarte | AECID | Madrid |
| 2009 | Luisa Santiago | AECID | Madrid |
| 2009 | Daniel Samper | Colombianos por la paz | Madrid |
| 2009 | Carlos Malamud | Elcano | Madrid |
| 2009 | Pedro Medellín | Centro Toledo por la Paz | Madrid |
| 2010 | Manuel de Rivera | Comisión Europea en Colombia | Bogotá |
| 2010 | Maite De Muller | ACNUR | Bogotá |
| 2010 | Sole Herrera Lamo de Espinosa | UNICEF | Bogotá |
| 2010 | Damian Onces | ONU | Bogotá |
| 2012 | Cecilia Piemonte | OCDE CAD | Paris |
| 2012 | Feliz Zimmerman | OCDE CAD | Paris |
| 2012 | Sebastián Molina-Muñoz | Europaid | Bruselas |
| 2012 | Nicola Bertolini | UE | Bruselas |